



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2015

---

**Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der  
Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet.  
Forschungsbericht Nr. 11/15 im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen  
(BSV)**

Latzer, Michael ; Saurwein, Florian ; Dörr, Konstantin ; Just, Natascha ; Wallace, Julian

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-110751>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Latzer, Michael; Saurwein, Florian; Dörr, Konstantin; Just, Natascha; Wallace, Julian (2015). Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Forschungsbericht Nr. 11/15 im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Zürich: Universität Zürich.

# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des nationalen Programms  
Jugend und Medien*

## ***Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet***

*Forschungsbericht Nr. 11/15*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Office fédérale des assurances sociales OFAS



## **Das Programm «Jugend und Medien»**

Das Nationale Programm zur Förderung von Medienkompetenzen wurde vom Bundesrat im Juni 2010 für die Jahre 2011 – 2015 beschlossen. Ziel des Programms ist es, gemeinsam mit den Medienbranchen einen wirksamen Jugendmedienschutz zu fördern und die verschiedenen Akteure in diesem Bereich zu vernetzen. Tragende Programmpartner sind die Swisscom AG, welche sich seit vielen Jahren im Jugendmedienschutz engagiert, der Verband der Computerspielbranche SIEA (Swiss Interactive Entertainment Association), der die Umsetzung des europaweiten Altersklassifikationssystems PEGI in der Schweiz gewährleistet sowie die Jacobs Foundation, die langjährige Fördererfahrung im Bereich der Kinder- und Jugendentwicklung hat.

Weitere Informationen unter [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch)

Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

- Autor/-innen:** Michael Latzer, Florian Saurwein, Konstantin Dörr,  
Natascha Just, Julian Wallace  
Universität Zürich  
IPMZ - Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung  
Abteilung für Medienwandel und Innovation  
Andreasstrasse 15  
CH-8050 Zürich  
Tel.: +41 (0)44 634 46 61 / Fax.: +41 (0)44 634 49 34  
E-mail: [sekretariat@ipmz.uzh.ch](mailto:sekretariat@ipmz.uzh.ch)  
Internet: [www.ipmz.uzh.ch](http://www.ipmz.uzh.ch)
- Auskünfte:** Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft  
Programm Jugend und Medien  
Thomas Vollmer  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0)58 463 82 58  
E-mail: [thomas.vollmer@bsv.admin.ch](mailto:thomas.vollmer@bsv.admin.ch)
- ISSN:** 1663-4659 (eBericht)  
1663-4640 (Druckversion)
- Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern  
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –  
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares  
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.
- Vertrieb:** BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>
- Bestellnummer:** 318.010.11/15d

Forschungsbericht – Abteilung Medienwandel & Innovation

# Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet

## Endbericht



Michael Latzer (Projektleitung)

Florian Saurwein

Konstantin Dörr

Natascha Just

Julian Wallace

Mitarbeit: Ramon Göldi

Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Zürich, Mai 2014



## **Vorwort der Steuergruppe Jugend und Medien**

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 11. Juni 2010 festgelegt, dass er bis 2015 im Rahmen des Programms Jugend und Medien zu einer Gesamteinschätzung kommen will, wie der Jugendmedienschutz in der Schweiz ausgestaltet werden soll und welcher Regulierungsbedarf diesbezüglich besteht.

Das federführende Bundesamt für Sozialversicherungen hat zur Erfüllung dieser Arbeiten eine Begleitgruppe eingesetzt, in welcher der Bund, die Kantone und die Medienbranchen vertreten waren, und vier wissenschaftliche Prüfaufträge vergeben. Die Ergebnisse des Prüfauftrags "Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet" liegen nun vor. Der vom Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung IPMZ, Universität Zürich erstellte Bericht hat erstmals eine fundierte und systematische Bestandesaufnahme der Selbstregulierungsaktivitäten der Wirtschaft im Jugendmedienschutz erstellt und diese gleichzeitig mit Hilfe von Elternbefragungen und Testkäufen auf ihre Wirkungen untersucht.

Der Bericht stellt fest, dass die Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände hinsichtlich des Schutzes von Minderjährigen vor ungeeigneten Inhalten, ungewollten Kontakten bzw. beeinträchtigenden Mitteilungen im Bereich des Internets und von Unterhaltungsmedien (Film, Computerspiele) sowie hinsichtlich der Kostenkontrolle im Bereich Telekommunikation und Mehrwertdienste grundsätzlich sehr wichtig sind, da sie auf die zentralen Problembereiche mit hohem Schädigungspotenzial zielen. Zwar ist die Reichweite der Massnahmen der schweizerischen Branchenverbände aufgrund des weltumspannenden Charakters des Internets und der Möglichkeit, Filme und Computerspiele über nicht-monetäre Kanäle zu beziehen, begrenzt. Trotzdem könnte bei konsequenter Durchsetzung der Massnahmen ein wirkungsvoller Beitrag zum Jugendmedienschutz geleistet werden. Diesbezüglich deckt der Bericht grössere Mängel auf. So haben die im Bereich Film und Computerspiele durchgeführten Testkäufe gezeigt, dass in rund 50% der Fälle Minderjährige in den der Selbstregulierung unterworfenen Geschäften (inkl. Online-Handel) für sie ungeeignete Filme und Spiele erwerben konnten. Entgegen der Selbstverpflichtung der grössten Telekommunikations- und Internetprovider werden Jugendschutzmassnahmen wie die Beratung von Eltern beim Kauf eines Smartphones für ihre Kinder oder eines Internetzugangs für den Familienhaushalt nicht umgesetzt.

Die Forschenden kommen zum Schluss, dass die Selbstregulierungsinitiativen der Branchen regelmässig überprüft, der technischen Entwicklung folgend weiterentwickelt und unter den Unternehmen besser verbreitet werden sollten. Die Information und Beratung bezüglich Jugendschutz sollte an den Verkaufsstellen verbessert werden. Im Bereich Mehrwertdienste sollten wirksame Altersverifikationssysteme entwickelt und eingesetzt werden.

Der Bericht ist damit eine wichtige Grundlage für den Entscheid über Regulierungsmassnahmen auf Bundesebene, z.B. um die Branchen stärker in die Pflicht zu nehmen und hinsichtlich der gesetzlichen Abstützung von Regulierungsmassnahmen im Sinne der Ko-Regulierung.

Im Namen der Steuergruppe des Nationalen Programms Jugend und Medien

Ludwig Gärtner

Bundesamt für Sozialversicherungen

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft



## **Avant-propos du groupe de pilotage Jeunes et médias**

Le Conseil fédéral a décidé, le 11 juin 2010, de procéder d'ici fin 2015 à une évaluation globale dans le cadre du programme Jeunes et médias afin de déterminer la forme que devra prendre en Suisse la protection des jeunes face aux médias et de définir les mesures de régulation à adopter.

A cette fin, l'Office fédéral des assurances sociales, responsable du programme, a institué un groupe d'accompagnement, composé de représentants de la Confédération, des cantons et de la branche des médias, et a attribué quatre mandats d'examen. Les résultats du mandat « Evaluation des mesures d'autorégulation de la branche des médias (cinéma, jeux électroniques et vidéo, télécommunications et Internet) » sont disponibles. Le rapport rédigé par l'Institut des sciences de la communication et des médias (IPMZ) de l'Université de Zurich fournit pour la première fois un inventaire fondé et systématique des activités d'autorégulation de l'économie dans le domaine de la protection des jeunes face aux médias et en évalue les effets à l'aide d'achats-tests et d'une enquête menée auprès des parents.

Les auteurs de l'étude relèvent l'importance des mesures d'autorégulation des associations professionnelles pour protéger les mineurs contre les contenus inadaptés à leur âge, les contacts indésirables ou les messages préjudiciables dans le domaine de l'Internet et des médias de divertissement (cinéma, jeux électroniques et vidéo) ainsi que pour contrôler les coûts dans le domaine des télécommunications et des services à valeur ajoutée. Ces mesures sont d'autant plus importantes qu'elles visent les principales problématiques potentiellement très dommageables. En raison du caractère planétaire d'Internet et de la possibilité de se procurer des films et des jeux électroniques et vidéo par des canaux non financiers, la portée des mesures des associations professionnelles suisses reste toutefois limitée. Mais une application cohérente de ces mesures pourrait contribuer sensiblement à la protection des jeunes face aux médias. Le rapport constate à cet égard d'importantes lacunes. Ainsi, les achats-tests réalisés dans le domaine des films et des jeux électroniques et vidéo ont montré que, dans environ 50 % des cas, des mineurs peuvent acheter des films ou des jeux inadaptés à leur âge dans les magasins soumis à une autorégulation (y c. commerce en ligne). Alors que les plus grands fournisseurs de services de télécommunication et d'accès à Internet s'y étaient engagés, des mesures comme le conseil aux parents à l'achat d'un smartphone pour leurs enfants ou d'un accès Internet pour le ménage ne sont pas appliquées.

Les chercheurs arrivent à la conclusion que les initiatives d'autorégulation prises par la branche des médias devraient être évaluées régulièrement, développées en fonction de l'évolution technologique et diffusées plus largement dans les entreprises. L'information et le conseil en matière de protection des jeunes devraient également être améliorés aux points de vente. Enfin, dans le domaine des services à valeur ajoutée, il faudrait développer et appliquer des systèmes efficaces de vérification de l'âge.

Le rapport constitue ainsi une base de décision importante pour des mesures de régulation au plan fédéral, par ex. pour imposer certaines responsabilités à la branche des médias et dans l'optique de la création d'une base légale pour des mesures de régulation dans le sens d'une corégulation.

Au nom de l'équipe de pilotage du programme national Jeunes et médias,

Ludwig Gärtner

Office fédéral des assurances sociales

Responsable du domaine Famille, générations et société





## **Premessa del gruppo di gestione strategica Giovani e media**

L'11 giugno 2010 il Consiglio federale ha deciso di realizzare il programma nazionale Giovani e media, che durerà fino al 2015, al fine di valutare globalmente la futura impostazione della protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media in Svizzera e il bisogno di regolamentazione in quest'ambito.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, cui è stata affidata la direzione del programma, ha istituito a tal fine un gruppo d'accompagnamento composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e del settore dei media e ha commissionato quattro mandati scientifici di verifica. I risultati del mandato di verifica «Valutazione delle misure di autoregolamentazione per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media nei settori dei film, dei videogiochi, delle telecomunicazioni e di Internet» sono ora disponibili. Elaborato dall'Istituto di scienze pubblicistiche e ricerca sui media IPMZ dell'Università di Zurigo, il rapporto fornisce per la prima volta un inventario fondato e sistematico delle iniziative di autoregolamentazione per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media promosse dal settore economico, esaminandone al contempo l'efficacia sulla base dei risultati di un sondaggio svolto tra i genitori e di una serie di test di acquisto.

Dallo studio emerge che in linea di massima le misure di autoregolamentazione adottate dalle associazioni di categoria sono molto importanti sia per proteggere i minori dai contenuti inappropriati, dai contatti involontari e dai messaggi dannosi nei settori di Internet e dei media d'intrattenimento (film, videogiochi ecc.) sia per controllare i costi nei settori delle telecomunicazioni e dei servizi a valore aggiunto, perché tutte le iniziative si concentrano sui principali ambiti problematici ad alto rischio. Sebbene infatti il raggio d'azione delle misure attuate dalle associazioni di categoria svizzere sia limitato a causa del carattere globalizzato di Internet e della possibilità di acquistare film e videogiochi su canali al di fuori del commercio in denaro, l'attuazione coerente delle stesse può fornire un contributo efficace alla protezione della gioventù dai rischi dei media. Dal rapporto emergono anche grandi lacune in questo contesto. I test di acquisto nei settori dei film e dei videogiochi hanno per esempio mostrato che in circa il 50 per cento dei casi i bambini e i giovani sono in grado di acquistare prodotti non adatti alla loro età in punti vendita soggetti all'autoregolamentazione (incluso il commercio online). Contrariamente a quanto previsto dall'impegno assunto volontariamente dai maggiori fornitori di telecomunicazioni e di Internet, in caso di acquisto di uno smartphone per i figli o di una connessione Internet per la famiglia non vengono attuate misure di protezione della gioventù quali la consulenza ai genitori.

I ricercatori giungono alla conclusione che è necessario verificare regolarmente le iniziative di autoregolamentazione dei settori, per adeguarle costantemente allo sviluppo tecnologico, e diffonderle maggiormente tra le imprese. Inoltre, vanno migliorate l'informazione e la consulenza in materia di protezione della gioventù nei punti vendita. Per quanto riguarda il settore dei servizi a valore aggiunto, occorre sviluppare e introdurre sistemi d'accertamento dell'età.

Il presente rapporto costituisce una base importante per la decisione concernente le misure di regolamentazione a livello federale, per esempio riguardo alla possibilità di vincolare maggiormente i settori interessati e trovare un fondamento giuridico per le misure di regolamentazione nel senso di una coregolamentazione.

In nome del gruppo di gestione strategica del programma nazionale Giovani e media

Ludwig Gärtner

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società



## **Preface by the Youth and Media Steering Group**

On 11 June 2010 the Federal Council decided that, as part of the Youth and Media programme, it requires an overall evaluation to be carried out by 2015 concerning the organization of measures to protect minors against harmful media in Switzerland, and the regulations necessary in this regard.

In order to carry out these tasks the Federal Social Insurance Office, in the lead role, appointed an advisory group consisting of representatives from the Confederation, the cantons and the media industry, and assigned four scientific mandates. The results of the mandate "Evaluation of Self-Regulatory Measures for the Protection of Minors in the Film, Computer Games, Telecommunications and Internet Industries" are now available. The report was prepared by IPMZ – Institute of Mass Communication and Media Research of the University of Zurich and represents the first sound and systematic inventory of the private sector's self-regulatory activities in the area of the protection of minors in the media environment. At the same time, the institute examined the effectiveness of these activities with the help of parents and test purchases.

The report concluded that the industry associations' self-regulatory measures for protecting minors from unsuitable content and inadvertent exposure to harmful Internet content and entertainment media (films, computer games) and with respect to cost controls in telecommunication and added-value services are fundamentally very important, since they target core problems with high potential for damage. The coverage of the measures taken by Swiss industry associations is limited owing to the global nature of the Internet and opportunities to acquire films and computer games via non-monetary channels, but nonetheless the rigorous implementation of the measures could represent an effective contribution to the protection of minors in the media environment. In this respect, however, the report uncovered substantial deficiencies. Test purchases in the area of films and computer games showed that in around 50% of cases, minors who shopped in businesses subject to self-regulation (including online shops) were able to purchase films and games that were unsuitable for them. In contradiction to the voluntary commitment of the largest telecommunications and Internet providers, youth protection measures – such as advice for parents when purchasing smart phones for their children or Internet access for their families – were not implemented.

The researchers came to the conclusion that the industries' self-regulatory initiatives need to be reviewed regularly, developed further in line with technological developments and published more thoroughly among the companies involved. Information and advice on the protection of minors must be improved at sales points. Effective systems for verifying age must be developed and used by those providing value-added services.

The report is thus an important foundation for federal-level decisions on any regulatory measures, such as those that hold the industries more accountable, and with regard to legal support for regulatory measures in terms of co-regulation.

On behalf of the steering group of the national Youth and Media programme

Ludwig Gärtner  
Federal Social Insurance Office  
Head of Family, Generations and Society



# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	III
Verzeichnisse Zusammenfassung	VII
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	X
Zusammenfassung	XI
Résumé	XXIII
Riassunto	XXXV
Executive summary	XLVII
 <b>Vorbemerkung</b>	 <b>1</b>
<b>1 Untersuchungsziele</b>	<b>1</b>
<b>2 Vorgehensweise und Aufbau</b>	<b>5</b>
2.1 Klassifikation alternativer Regulierungsinitiativen	5
2.2 Orientierungsrahmen: 4-A-Ansatz	8
2.2.1 Ermöglichende Kontextfaktoren	10
2.2.2 Institutionelle/organisatorische Erfolgsfaktoren	12
2.3 Empirische Wirksamkeitstests	15
2.4 Struktur des Berichtes	16
<b>3 Jugendschutz bei Filmen und Computerspielen</b>	<b>19</b>
3.1 Überblick zu Kontextfaktoren	19
3.2 Evaluierung der Brancheninitiativen	23
3.2.1 Schweizerischer Video-Verband (SVV)	23
3.2.2 Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)	38
3.3 Ergebnisse der Elternbefragung	51
3.4 Ergebnisse der Testkäufe	56
3.4.1 Ergebnisse der Offline-Testkäufe	56
3.4.2 Ergebnisse der Online-Testkäufe	61
3.5 Fazit – Selbstregulierung der Branchen bei Filmen und Spielen	72
<b>4 Jugendschutz in der Telekommunikation (Mehrwertdienste)</b>	<b>77</b>
4.1 Potenziale für Selbstregulierung – Überblick zu Kontextfaktoren	78
4.2 Staatliche Regulierung von Mehrwertdiensten zum Jugendschutz	84
4.3 Initiativen der Branchen zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten	88
4.3.1 Selbstregulierungsinitiativen der Fernmeldedienstanbieter	88
4.3.1.1 Schweizerischer Verband der Telekommunikation asut	88
4.3.1.2 Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	101
4.3.1.3 Evaluierung der Implementierung von Massnahmen zum Jugendschutz bei Mehrwert diensten durch Fernmeldedienstanbieter	108
4.3.1.4 Zwischenfazit – Selbstregulierung der Fernmeldedienstanbieter	116

4.3.2	Selbstregulierungsinitiativen der Mehrwertdienstleister	119
4.3.2.1	Schweizerischer Verband Mehrwertdienste SAVASS	119
4.3.2.2	Fazit – Selbstregulierung der Mehrwertdienstanbieter	131
4.4	Fazit – Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor	132
<b>5</b>	<b>Jugendschutz im Internet</b>	<b>137</b>
5.1	Evaluierung der Brancheninitiativen zum Jugendschutz im Internet	142
5.1.1	Swiss Internet Industry Association (simsa)	142
5.1.2	Schweizerischer Verband der Telekommunikation (asut)	152
5.2	Jugendschutzfilter	160
5.2.1	Ergebnisse der Elternbefragung	160
5.2.2	Evaluierung des Schutzprogramms F-Secure Internet Security	167
5.3	Fazit – Selbstregulierung im Internet	169
<b>6</b>	<b>Synthese</b>	<b>177</b>
6.1	Selbstregulierungsvereinbarungen und damit verbundene Massnahmen	177
6.2	Strukturen und Prozesse der Selbstregulierung	183
6.3	Umsetzung und Wirksamkeit der Selbstregulierungsmassnahmen	191
<b>7</b>	<b>Resümee und Schlussfolgerungen</b>	<b>207</b>
<b>Anhang</b>		<b>219</b>
	Literaturverzeichnis	219
	Liste der geführten Interviews	225

## Abkürzungsverzeichnis

ASUT	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
AEFV	Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BGE	Schweizerisches Bundesgericht
BI-JMS	Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz
BV	Bundesverfassung
BV-TK MWD	Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste
CP	Content-Provider
CCH	Code of Conduct Hosting
CoC	Code of Conduct
CoC MMWD	Code of Conduct mobile Mehrwertdienste
DG	Directorate General
(HD)-DVD	High Definition Digital Video/Versatile Disc
ECO	Verband der deutschen Internetwirtschaft
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EST	Electronic Sell-Through
FFHS Brig	Fernfachhochschule Brig
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FDA	Fernmeldedienstanbieter
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste
FMG	Fernmeldegesetz
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
FSM	Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia
GfK	Growth from Knowledge (Marktforschungsunternehmen)
IAP	Internet-Access-Provider
ICRA	Internet Content Rating Association
ICT-Sektor	Information and Technology Sektor
IHP	Internet-Hosting-Provider
IG DHS	Interessengemeinschaft Detailhandelsverband Schweiz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie



IMCB	Independent Mobile Classification Body
INHOPE	Internationale Vereinigung der Internet Hotlines
ISFE	Interactive Software Federation of Europe
ISP	Internet-Service-Provider
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOBK	Schweizerische Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
MMS	Multimedia Messaging System
MStG	Militärstrafgesetz
MWD	Mehrwertdienst
MWDA	Mehrwertdienstanbieter
NI	Nummerninhaber
NICAM	Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media
NR	Nationalrat
NTD-Verfahren	Notice-and-Take-Down-Verfahren
OFCOM	Independent regulator and competition authority for the UK communications industries
ORG	Open Rights Group
PBV	Preisbekanntgabeverordnung
PCLMP	Programme in Comparative Media Law and Policy (Oxford)
PEGI	Pan-European Game Information (Standard)
PR	Public Relations
SAVASS	Branchenverband der Mehrwertdienstleister
SICTA	Swiss Information and Communications Technology Association
SIEA	Swiss Interactive Entertainment Association
SIMSA	Swiss Internet Industry Association
SIP-Bench-Test	Safer Internet Programme Benchmarking
SMS	Short Message System / Textnachricht
SR	Systematische Rechtssammlung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SRI	Selbstregulierungsinitiative(n)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch

SVV	Schweizerischer Video-Verband
TAN-Code	Transaction Number Code
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
VoD	Video on Demand
VSC	The Video Standards Council
WAP	Wireless Application Protocol
WEKO	Wettbewerbskommission
WIP-CH	World Internet Project Switzerland
URL	Uniform Resource Locator
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften



## Verzeichnisse Zusammenfassung

### Zusammenfassung

#### Tabelle

Tabelle 1: Überblick zu SRI nach Einführungszeitpunkt und Wirkungsbereich	XII
---	-----

#### Abbildungen

Abbildung 1: Alterskennzeichnung aus Sicht der Eltern	XIV
Abbildung 2: Ergebnisse der Offline-Testkäufe	XV
Abbildung 3: Kompetenz bei Jugendschutzfiltern (Selbsteinschätzung)	XXI

### Résumé

#### Tableau

Tableau 1 : Aperçu des initiatives d'autorégulation, dates d'introduction et champs d'application	XXV
---	-----

#### Figures

Figure 1 : Avis des parents sur les limitations d'âge	XXVI
Figure 2 : Résultats des tests d'achat hors ligne	XXVII
Figure 3 : Compétences en matière de filtres de protection des jeunes (auto-évaluation)	XXXIII

### Riassunto

#### Tabella

Tabella 1: Rassegna delle iniziative di autoregolamentazione (per anno di introduzione e settore)	XXXVI
---	-------

#### Figure

Figura 1: Indicazione del limite minimo d'età (prospettiva dei genitori)	XXXVIII
Figura 2: Risultati dei test di acquisto offline	XXXIX
Figura 3: Competenze in materia di filtri di protezione dei minori (autovalutazione)	XLV

### Executiv Summary

#### Table

Table 1: Overview of SRIs by year of adoption and scope	XLVIII
---	--------

#### Figures

Figure 1: Parents' view of age ratings	L
Figure 2: Results of offline test purchases	L
Figure 3: Skills with child protection filters (own estimation)	LVI



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Analyseansatzes	9
Abbildung 2: Bekanntheit der Alterskennzeichnung für Filme und Computerspiele bei Eltern	52
Abbildung 3: Orientierung an Altersempfehlungen bei Kauf von Filmen und Computerspielen	53
Abbildung 4: Nützlichkeit von Altersempfehlungen für Eltern	54
Abbildung 5: Vertrauen in Alterskontrollen in traditionellen Geschäften	55
Abbildung 6: Vertrauen in Alterskontrollen im Internet	55
Abbildung 7: Verkaufte DVDs und Computerspiele	58
Abbildung 8: Verkaufte Inhalte nach Altersfreigabe	59
Abbildung 9: Verkaufte Inhalte nach Anbietergrösse	60
Abbildung 10: Hinweise zu Jugendschutzmassnahmen nach Branchen	61
Abbildung 11: Bezug nicht-jugendfreier Inhalte	63
Abbildung 12: Kaufverhinderung nach Gruppen	65
Abbildung 13: Generelle Signalisierung auf Anbieter-Websites	67
Abbildung 14: Signalisierung auf Startseite nach Produktart	68
Abbildung 15: Signalisierung auf Produktbild nach Gruppen	69
Abbildung 16: 18+ Werbung nach Gruppen	70
Abbildung 17: Vom Jugendschutzfilter blockierte Seiten	71
Abbildung 18: Nutzung von Endgeräten durch Kinder und Jugendliche in der Schweiz	161
Abbildung 19: Einsatz von Jugendschutzfiltern	162
Abbildung 20: Einschätzung der Wirksamkeit von Filtern	163
Abbildung 21: Vertrauen in Filtertechnik	164
Abbildung 22: Kompetenz bei Jugendschutzfiltern (Selbsteinschätzung)	165
Abbildung 23: Jugendschutz-Beratung beim Kauf von Mobiltelefonen	166

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Klassifikation von Regulierungsformen	6
Tabelle 2: Aufteilung Offline-Kauftests	57
Tabelle 3: Stichprobenauswahl Online-Testkäufe	62
Tabelle 4: Massnahmen zum Jugendschutz im Überblick	108
Tabelle 5: Rangliste der getesteten Schutzprogramme	168
Tabelle 6: Überblick zu SRI nach Einführungszeitpunkt und Wirkungsbereich	177
Tabelle 7: Gründungsanlass und Reaktion der SRI	179
Tabelle 8: Klassifikation und staatliche Involvierung bei den SRI	180
Tabelle 9: Inhalt, Massnahmen und Verbindlichkeit der SRI	183
Tabelle 10: Organisation und verantwortliche/betroffene Akteure der SRI	184
Tabelle 11: Reichweite/Abdeckung u. Abdeckungslücken d. SRI – Computerspiele u. Film	187
Tabelle 12: Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken der SRI – MWD	188
Tabelle 13: Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken der SRI – Internet	189
Tabelle 14: Umsetzung der SRI im Film-/Computerspiele Sektor	191
Tabelle 15: Umsetzung der SRI im Mehrwertdienstsektor	192
Tabelle 16: Umsetzung der SRI im Internet Bereich	194
Tabelle 17: Überprüfung der Umsetzung/Einhaltung der Regeln der SRI	196
Tabelle 18: Systematik von Problemlagen (Dreyer et al. 2013)	203

## Zusammenfassung

Dieser Bericht analysiert die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Die Untersuchung umfasst dabei die Evaluierung von zwei Selbstregulierungsinitiativen im Film- und Computerspielesektor, die Ergebnisse einer Elternbefragung zur Alterskennzeichnung bei Filmen und Spielen sowie die Ergebnisse von Testkäufen im Film- und Computerspielehandel. Des Weiteren beinhaltet der Bericht die Analyse von fünf Selbstregulierungsinitiativen im Telekommunikationssektor (Mehrwertdienste) und im Internet, die Ergebnisse einer Elternbefragung zu Jugendschutzfiltern sowie eine Sekundäranalyse von Testergebnissen zur Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen (Filtersoftware). Der Bericht endet mit einer übergreifenden Synthese und Schlussfolgerungen für Verbesserungsmöglichkeiten.

Ausgangspunkt für die Untersuchung sind die Fragen, welche Regulierungsmassnahmen zum Jugendschutz auf Seite der Branchen in der Schweiz bestehen, ob und wie sie umgesetzt werden, welche Wirkung sie erzielen und inwieweit Ansätze einer regulierten Selbstregulierung bzw. Ko-Regulierung feststellbar sind. Darüber hinaus soll die Analyse aufzeigen, welche Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Selbstregulierung bestehen und ob sich ein Bedarf an zusätzlichen regulatorischen Massnahmen ergibt.

Die Beantwortung der Fragen erfolgt mit Hilfe eines international erprobten Analyseansatzes (4-A-Ansatz) mit dem alternative Regulierungsinitiativen entlang von vier Dimensionen überprüft werden. Es handelt sich dabei um die Dimensionen:

- Einführung/Etablierung (Adoption),
- Bekanntheit/Aufmerksamkeit (Awareness),
- Anerkanntheit/Akzeptanz (Attitude),
- konkrete regulatorische Handlungen (Action).

Für die Evaluierung werden zum einen Kontextfaktoren analysiert, die das Markt- und Regulierungsfeld einer Regulierungsinitiative prägen und nur schwer veränderbar sind (z.B. Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen). Zum anderen werden institutionelle/organisatorische Erfolgsfaktoren analysiert, die im Einflussbereich der Selbstregulierungsinitiativen liegen (z.B. Stakeholder-Einbindung, effektive Sanktionierung). Die Anwendung des Ansatzes ermöglicht eine umfassende Beurteilung der Leistung von Selbstregulierungsinitiativen (Performance), und erlaubt, Gründe für Leistungsschwächen zu identifizieren.

Für die empirische Analyse wird der Untersuchungsgegenstand mittels der Definition des Regulierungsbegriffs und einer Klassifikation für alternative Regulierungsinstitutionen (Selbst-, Ko-Regulierung) abgesteckt. Berücksichtigt werden nur Initiativen die „regulatorisch“, d.h. verhaltensbeschränkend tätig sind. Reine Informationskampagnen fallen z.B. nicht darunter. Den Untersuchungsgegenstand bilden Brancheninitiativen, die versuchen, einen unternehmensübergreifenden Beitrag zum Jugendmedienschutz zu leisten. Die Massnahmen einzelner Unternehmen werden nicht evaluiert, sofern sie nicht in Bezug zu den Brancheninitiativen stehen.

Die Untersuchungen basieren auf Dokumentenanalysen (z.B. Verhaltenskodizes, Statuten), Interviews mit Vertretern der Selbstregulierungsinitiativen sowie einer schriftlichen Befragung der vier grossen Schweizer Fernmeldediensteanbieter. Zur Ermittlung der Wirkungen der Selbstregulierung wurden zusätzlich empirische Erhebungen durchgeführt. Im Rahmen des *World Internet Project* –



*Switzerland* (WIP-CH) wurde mittels einer *Befragung* untersucht, wie Eltern von Minderjährigen die Angebote der Selbstregulierungsinitiativen nutzen und beurteilen (n=323). In der Befragung wurden v.a. Fragen zu Bekanntheit und Nützlichkeit der Altersfreigaben bei Computerspielen und Filmen sowie zur Nutzung von Jugendschutzfiltern gestellt. Eine Einschätzung der Wirksamkeit von Jugendschutzfiltern erfolgte mittels Sekundäranalysen. Die Überprüfung der Wirksamkeit von Zugangsbeschränkungen erfolgte v.a. mittels *explorativer Testkäufe* von Computerspielen und Filmen/DVDs im Online- und Offline-Handel. Dabei wurde überprüft, ob Alterskontrollen durchgeführt und der Verkauf von Produkten an Jugendliche unter dem deklarierten Abgabalter verweigert wurde. Die Kauftests wurden schweizweit in insgesamt 108 Geschäften im stationären Handel durchgeführt. Im Online-Bereich wurden 90 Bezugskanäle hinsichtlich der Hürden im Einkaufsprozess getestet.

### Überblick zu den Selbstregulierungsinitiativen der Branchen

Selbstregulierung hat im Mediensektor generell eine lange Tradition, z.B. bei Presse- und Werberäten. Die im Rahmen dieses Projekts untersuchten Initiativen zum Jugendmedienschutz sind hingegen vergleichsweise neu. 2003 wurde die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste eingeführt. Mehrere Initiativen folgten 2006 und 2007, darunter ebenfalls Initiativen im Mehrwertdienstsektor (der Ehrenkodex des Verbandes der Mehrwertdienstleister SAVASS; ein Code of Conduct mobile Mehrwertdienste) und die Verhaltenskodizes im Film- und Spielesektor, die von den Branchenverbänden SVV (Film) und SIEA (Computerspiele) beschlossen wurden.

Selbstregulierungsinitiative	Trägerorganisation	Träger-ID	Einführung	Wirkungsbereich
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	Schweizerischer Verband Telekommunikation	asut	2003	Telekommunikation/Mehrwertdienste
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	Swiss Interactive Entertainment Association	SIEA	2006	Computerspiele Stationärer Handel Seit 2009: Online-Handel
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister	Branchenverband der Mehrwertdienstleister	SAVASS	2006	Telekommunikation/Mehrwertdienste
movie-guide Code of Conduct	Schweizerischer Video-Verband	SVV	2007	Filme Stationärer Handel Ab 2014: Online-Handel
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	keine	-	2007	Telekommunikation/Mehrwertdienste
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	Schweizerischer Verband Telekommunikation	asut	2008	Telekommunikation/Mehrwertdienste und Internet
Code of Conduct Hosting (CCH)	Swiss Internet Industry Association	simsa	2013	Internet

**Tabelle 1: Überblick zu SRI nach Einführungszeitpunkt und Wirkungsbereich**

Eine auf das Internet bezogene Selbstregulierung erfolgt erst seit 2008 mit der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz. Auch die SIEA (2009) und der SVV (2014) weiten ihre bestehenden Verhaltenskodizes auf den Internetbereich (Online-Handel) aus. Seit 2013 besteht im Rahmen der simsa der Code of Conduct Hosting (CCH).

Die Selbstregulierungsinitiativen unterscheiden sich dahingehend, welche Rolle der Jugendschutz in den Verhaltenskodizes spielt. Die Verhaltenskodizes in den Bereichen Computerspiele (SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz) und Filme (movie-guide Code of Conduct) sind zentral auf den Jugendschutz ausgerichtet.

Auch die Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft ist dem Jugendschutz gewidmet. Der Code of Conduct Hosting (CCH) ist hingegen generell auf unzulässige Inhalte ausgerichtet und dient nicht speziell dem Jugendschutz.

Die drei Verhaltenskodizes im Mehrwertdienstsektor umfassen verschiedene Ziele zum Konsumentenschutz und zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch. Jugendschutz ist dabei nur eines unter vielen Themen und die Anforderungen beim Thema Jugendschutz gehen in diesen Kodizes auch nur selten über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.

Die Gründe für die Einführung von Selbstregulierung sind vielfältig. Häufig erfolgt die Einführung der Selbstregulierungsinitiativen vor dem Hintergrund von Problemwahrnehmungen und damit verbundener öffentlicher Kritik. Betrügerische Angebote bei Mehrwertdiensten, die kritische Diskussion über Gewalt bei Jugendlichen und die Rolle von Gewaltspielen sowie der öffentliche Diskurs über Risiken im Internet sind Beispiele, weshalb die Branchen mit Selbstregulierungsinitiativen reagierten. Als Triebkräfte der Selbstregulierung wirken die Sorgen über Reputationsverluste und eine drohende Verschärfung staatlicher Regulierung, die mitunter durch eine Selbstregulierung verhindert werden soll. In anderen Fällen erfolgt die Einführung von Selbstregulierung als direkte Reaktion auf staatliche regulatorische Vorstösse. Der movie-guide Code of Conduct (Film) und der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste wurden in Folge von Änderungen staatlicher Regulierung initiiert. Mit dem Code of Conduct Hosting soll demgegenüber dazu beigetragen werden, eine rechtliche Lücke im Bereich der Providerhaftung zu schliessen.

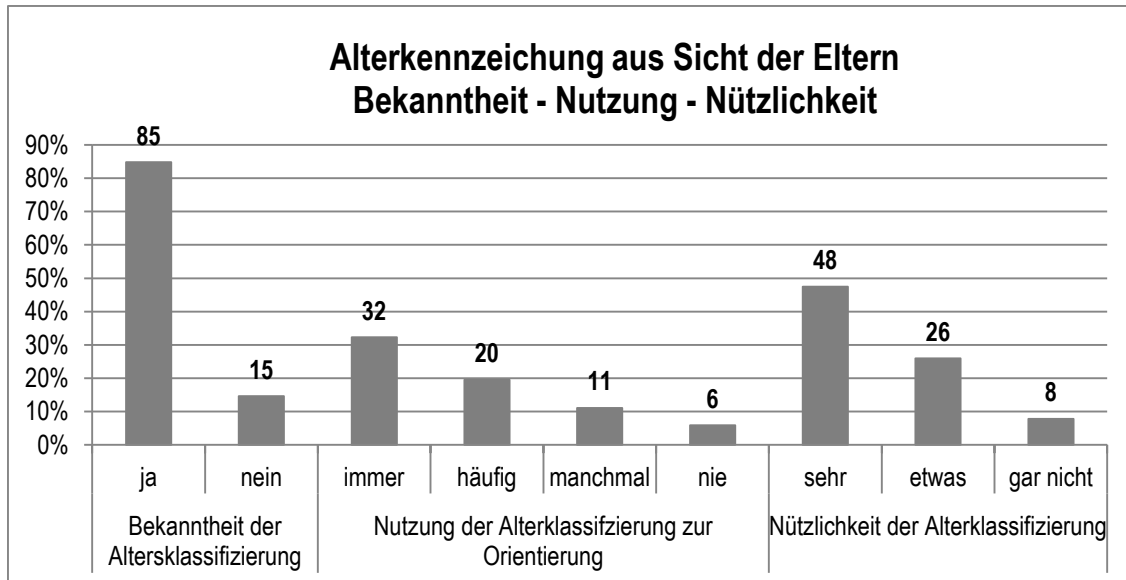
### **Selbstregulierung bei Filmen und Computerspielen**

In den Sektoren Film und Computerspiele werden von zwei Branchenverbänden Massnahmen zur Selbstregulierung getroffen. Im Bereich der Computerspiele hat der Branchenverband SIEA den SIEA-PEGI Code of Conduct eingeführt. Im Filmsektor besteht der movie-guide Code of Conduct des Schweizerischen Video-Verbandes (SVV). Mit den beiden Verhaltenskodizes werden die Alterskennzeichnung von Produkten und die Abgabekontrolle im Handel vorgeschrieben. Im Sinne des Jugendschutzes sollen Produkte Alterskennzeichnungen aufweisen und der Verkauf von Produkten soll verweigert werden, wenn das Abgabealter nicht erreicht ist.

In diesem Bericht wird gezeigt, dass die Selbstregulierungsinitiativen der Film- und Computerspielebranche einen wichtigen regulatorischen Mehrwert bringen. Mit Massnahmen zum Jugendschutz vor Gewalt und Pornografie in Filmen und Computerspielen adressieren die Initiativen wichtige Risikobereiche. Die Relevanz besteht aufgrund der breiten Nutzung von Filmen und Spielen durch Jugendliche und des hohen Schädigungspotenzials durch ungeeignete Inhalte.

Die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen verbessern mit ihren Massnahmen die Transparenz und damit den Schutz vor ungewollten Kontakten mit beeinträchtigenden Angeboten. Die differenzierten Alterskennzeichnungssysteme gehen deutlich über die rechtlichen Mindestanforderungen hinaus und bieten damit einen Mehrwert gegenüber der staatlichen Regulierung.

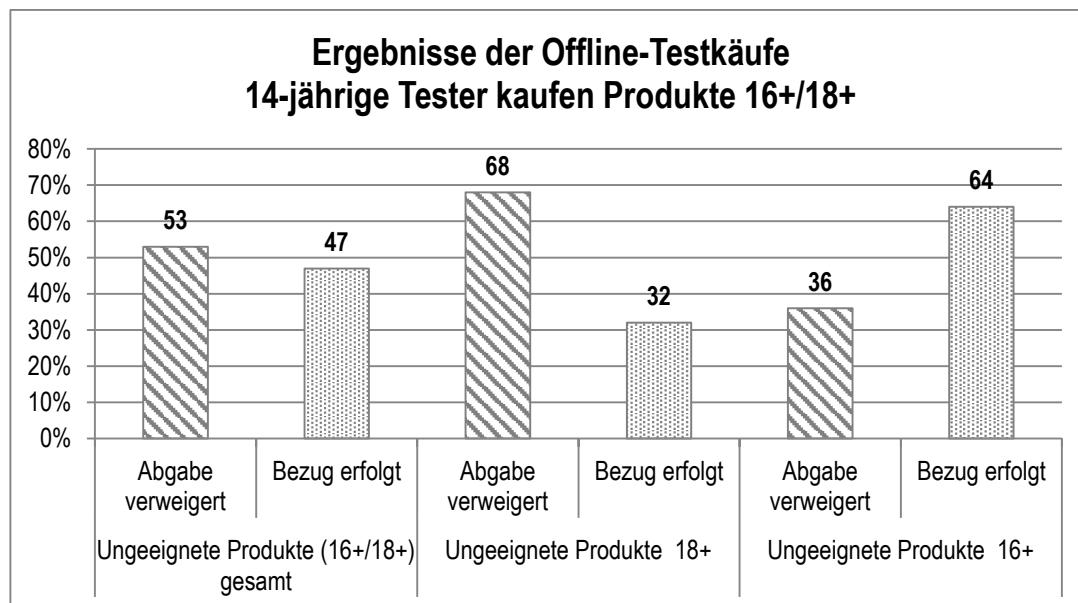
Auch aus Sicht der Eltern bieten die Selbstregulierungsinitiativen einen wichtigen Nutzen. Zu einem Grossteil kennen die Eltern die Alterskennzeichnungen (84%), verwenden sie immer oder häufig zur Orientierung beim Einkauf (52%) und finden sie sehr nützlich (48%).



**Abbildung 1: Alterskennzeichnung aus Sicht der Eltern**

In beiden Sektoren ist der Wirkungsbereich der Initiativen aber auf standardisierte Produkte beschränkt, die im Handel angeboten werden (monetäre Märkte). Andere Bezugskanäle, wie z.B. Tauschbörsen, sind von den Selbstregulierungsinitiativen nicht erfasst. Damit bestehen Abdeckungslücken, deren Umfang nicht exakt quantifiziert werden kann.

Darüber hinaus funktioniert die Abgabekontrolle nicht einwandfrei. Testkäufe im Rahmen dieses Projekts zeigen, dass in 47% der Fälle die Abgabe ungeeigneter Produkte im Handel erfolgte. 16+ Produkte werden dabei doppelt so häufig abgegeben (64%) wie Titel mit der Altersfreigabe 18+ (32%).



**Abbildung 2: Ergebnisse der Offline-Testkäufe**

Sofern Vorgaben aus den Verhaltenskodizes nicht eingehalten werden, stellt sich die Frage nach der Kontroll- und Sanktionspraxis. Eine adäquate Kontrolle und Sanktionierung ist nur im Fall der SIEA gegeben. Die SIEA führt regelmässig selbst Testkäufe durch und nutzt ihre Sanktionsinstrumenten. Im Filmsektor wird auf Kontrollen durch den Branchenverband verzichtet und auf die Kontrollstrukturen der Unternehmen vertraut.

In beiden Branchenverbänden ist ein adäquater Stellenwert des Jugendmedienschutzes ersichtlich. Jugendschutz wird zwar nicht als zentraler Organisationszweck, sehr wohl jedoch als wichtiger Aufgabenbereich zum Erhalt der Branchenreputation gesehen. Eine problemadäquate Verankerung von Jugendschutzthemen in der Organisationsstruktur der Verbände ist gegeben. Jährlich werden von beiden Branchen substantielle Mittel in den Jugendschutz investiert. Es besteht die Bereitschaft, weiterhin Aufwendungen für den Jugendschutz zu übernehmen und bestehende Initiativen zu unterstützen. Aufgrund von Umsatzrückgängen im stationären Handel und Veränderungen der Wertschöpfungsstruktur ist die Finanzierung der Selbstregulierungsinitiativen jedoch nicht nachhaltig gesichert und eine erhöhte Aufwandsbereitschaft nicht gegeben.

Zu einer Verbesserung des Jugendschutzes könnten regelmässige Kontrollen (Testkäufe) beitragen, wie sie von der SIEA bereits durchgeführt werden. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass regelmässige Kontrollen und die Kommunikation der Testergebnisse die Einhaltung der Vorgaben verbessern.

### **Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor: Erwachsenenunterhaltung**

Für Mehrwertdienste besteht in der Schweiz eine umfassende sektorspezifische Regulierung mit Vorgaben aus dem Fernmeldegesetz (FMG), der Fernmeldeverordnung (FDV) und der Preisbekanntgabeverordnung (PBV). Darüber hinaus existieren im Mehrwertdienstbereich vier Selbstregulierungsinitiativen. Der Branchenverband der Telekommunikation (asut) fungiert als Trägerorganisation für eine Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste und für die Brancheninitiative

zum verbesserten Jugendmedienschutz. Zudem gibt es einen Code of Conduct mobile Mehrwertdienste und den Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister SAVASS. Die Verhaltenskodizes enthalten vielfältige Vorgaben, vor allem zur Bekämpfung von Betrug und zum Umgang mit Kundenreklamationen. Jugendschutz wird in den Kodizes thematisiert, stellt aber meist nicht das Kernthema der Initiativen dar. Wo die Initiativen den Jugendschutz explizit umfassen, geht es um den Schutz vor Diensten mit erotischen/pornografischen Inhalten (Erwachsenenunterhaltung).

Generell sind Schutzmassnahmen auf den engen Bereich der Mehrwertdienste beschränkt und wirken daher nur in einem kleinen Marktsegment. Die Selbstregulierungsinitiativen im Mehrwertdienstsektor erbringen zudem nur einen geringen regulatorischen Mehrwert, denn die Anforderungen der Selbstregulierungsinitiativen in Bezug auf den Jugendschutz und die Zugangskontrolle gehen kaum über die gesetzlichen Vorgaben hinaus. Sie bieten auf der Ebene der Normen/Standards somit keinen zusätzlichen Nutzen für den Jugendschutz. Allerdings legen die Selbstregulierungsinitiativen Präzisierungen sowie Aufgabenverteilungen für Massnahmen bzgl. der operativen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben fest, wodurch staatliche Vorgaben für den Umsetzungsprozess konkretisiert werden. Darin liegt der Mehrwert der Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz. Zentrale Pfeiler der Implementierung sind technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen, die von den Fernmeldediensteanbietern und Mehrwertdiensteanbietern vorgenommen werden sollen.

Ein wirkungsvolles Instrument der Zugangskontrolle bilden die technischen Sperren, die von den Fernmeldediensteanbietern auf Systemebene implementiert werden. Dies erfordert die Altersidentifikation beim Vertragsabschluss und die Bereitstellung von Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten in separaten, definierten Nummerierungsbereichen, die für minderjährige Nutzer gesperrt werden. Nachdem die Bedeutung der Mobilkommunikation zunimmt und immer mehr Kinder und Jugendliche über Mobiltelefone verfügen, steigt auch die Wirksamkeit der Sperren auf Systemebene an. Die Sperre von erotischen/porno-graphischen Mehrwertdiensten für minderjährige Nutzer ist jedoch gesetzlich vorgeschrieben und kann nicht als eine ausschliessliche Leistung der Selbstregulierung bezeichnet werden. Der Beitrag der Unternehmen liegt in der rechtskonformen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Die Praxis der Zugangskontrolle bei den Anbietern von Mehrwertdiensten bietet hingegen kein hohes Schutzniveau, weil in der Regel keine Altersverifikation stattfindet, sondern Nutzer ihr Alter lediglich selbst angeben. Diese Form der Zugangskontrolle mittels Selbstdeklaration gilt als wenig wirksam, weil sie durch Falschangaben leicht umgangen werden kann.

Beschwerdemanagement, Kontrolle und Sanktionierung werden von den Branchenverbänden unterschiedlich gehandhabt: Praktisch erfolgt das Beschwerdemanagement bei Mehrwertdiensten weitgehend ausserhalb der Branchenverbände in einem zweistufigen Prozess durch Einrichtungen bei den Diensteanbietern und die Schlichtungsstelle ombudscom. Die SAVASS nimmt bei Mehrwertdienstleistern sowohl proaktive, stichprobenartige als auch reaktive Kontrollen in Folge von Beschwerden vor. Der Schwerpunkt wird bei Vermittlungsversuchen in Reaktion auf Beschwerden oder Streitfälle gelegt. Disziplinierend für Mehrwertdienstleister soll weniger die Androhung von Sanktionen als reputationsbezogene Faktoren wirken. Die asut verfügt selbst über keine effektiven Kontroll- und Sanktionsinstrumente zur Durchsetzung der Vorgaben aus ihren Brancheninitiativen. Den Fernmeldediensteanbietern stehen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mehrwertdienstleistern zur Verfügung, die auf vertraglichen Beziehungen basieren. Praktisch machen Fernmeldediensteanbieter jedoch von den Kontroll- und Sanktionsinstrumenten kaum Gebrauch. Proaktive Kontrolle findet aufgrund des

Umfangs der Angebote nicht statt. Reaktive Kontrollen und Sanktionen erfolgen praktisch nicht. Ein Grund dafür ist, dass bei den Fernmeldediensteanbietern kaum Beschwerden in Bezug auf fehlende Zugangskontrollen bei Diensten der Erwachsenenunterhaltung vorgebracht werden.

Zwar ist der Nutzen der Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor damit insgesamt gering, gleichzeitig dürften die Risiken im Bereich der Erwachsenenunterhaltung aber vermutlich nicht stark ausgeprägt sein. Es bestehen zahlreiche günstigere Quellen (v.a. Internet), die ein grösseres Risiko darstellen.

Um die Relevanz des Problems zu erfassen, könnten die zuständigen Behörden das aktuelle Risiko bewerten, das von ungeeigneten Mehrwertdiensten für Jugendliche ausgeht. Bei Bedarf kann über mögliche Massnahmen diskutiert werden.

Unabhängig davon könnten Selbstregulierungsinitiativen der Mehrwertdienstleister zu einer Verbesserung beitragen, indem sie klarstellen, dass die Selbstdeklaration der Nutzer keine geeignete Zugangsbarriere ist. Darüber hinaus könnten die Verbände konkrete Vorgaben/Empfehlungen für bestimmte Zugangskontrollsysteme machen, die eine hohe Wirksamkeit sicherstellen und gleichzeitig einen ausreichenden Datenschutz gewährleisten.

### **Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor: Kostenkontrolle**

Zudem existieren bei Mehrwertdiensten Regelungen zur Kostenkontrolle. Wegen Missbrauch, Betrug und überhöhter Kosten steht die Branche seit Jahren in der Kritik. Die Selbstregulierung adressiert daher ein wichtiges Problem mit einem hohen finanziellen Schädigungspotenzial. Die Zunahme kommerzieller/kostenpflichtiger Unterhaltungsangebote erhöht die Kontaktwahrscheinlichkeit für Jugendliche und damit nimmt das Gesamtrisiko zu. Die Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor trägt jedoch wenig zur Reduktion dieses Risikos bei und schafft nur einen geringen regulatorischen Mehrwert zum Jugendschutz.

Die Verhaltenskodizes im Mehrwertdienstsektor enthalten Regelungen zur Kostenkontrolle, die jedoch nicht über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen und die keinen speziellen Jugendschutz bieten. Damit fehlen die Grundlagen für eine Implementierung entsprechender Massnahmen durch die Branche. Mehrwertdienstleister reagieren, wenn überhaupt, dann ex post mit kulantem Lösungen in ausgewählten Problemfällen. Die Fernmeldediensteanbieter implementieren die gesetzlich vorgeschriebenen Sperrmöglichkeiten für Mehrwertdienste auf Netzebene und bieten damit Möglichkeiten zur Kostenkontrolle an. Sanktionen sind quantitativ überschaubar und werden von Fernmeldediensteanbietern nur bei Missbrauch und Betrug ergriffen.

Darüber hinaus sind die Massnahmen in ihrem Wirkungsbereich stark beschränkt, weil von den Regelungen nur Mehrwertdienste erfasst sind, die von Fernmeldedienstleistern in Rechnung gestellt werden. Damit ist nur ein Bruchteil der vielfältigen kommerziellen Risiken abgedeckt, die für Jugendliche als Marktteilnehmer bestehen. Micropayments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen oder Irreführungen ausserhalb des engen Bereiches der Mehrwertdienste sind durch Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor nicht erfasst. Auch die rechtlichen Schutzvorkehrungen greifen, mit Ausnahme der Transparenzvorgaben, für viele Angebote nicht, die Kostenfallen für Jugendliche Nutzer darstellen. Dies verdeutlicht, dass Kostenrisiken für Jugendliche nicht auf Mehrwertdienste beschränkt sind, sondern aufgrund der Konvergenz von Telekommunikation und Internet plattformübergreifend bestehen.

Die Möglichkeiten für kollektive Selbstregulierung zur Adressierung der vielfältigen Kostenrisiken sind aufgrund fehlender Anreize beschränkt. Zudem ist der Mehrwertdienstsektor mit mehreren tausend Anbietern stark fragmentiert, wodurch eine selbstregulatorische Lösung deutlich erschwert wird. Des Weiteren bestehen starke Divergenzen zwischen den ökonomischen Interessen der Dienstleister und den öffentlichen Interessen im Konsumentenschutz, sodass sich eine reine Selbstregulierung nicht als Lösung anbietet. In Summe ergibt sich daraus der Bedarf einer starken staatlichen Regulierung, um verbindliche Mindeststandards sicherzustellen.

Aufgrund der vielfältigen neuen Risiken im Bereich der Kostenkontrolle (z.B. Micropayments, In-App-Käufe) könnten staatliche Institutionen eine Risikoabschätzung vornehmen und bei Bedarf Massnahmen ergreifen. Konsumenteninformation und Selbstschutzmassnahmen für Nutzer könnten verstärkt werden. Gut sichtbare Beschwerde-/Beratungseinrichtungen erweisen sich als hilfreich. Dahingehend könnten das Mandat und der Tätigkeitsbereich der etablierten und anerkannten Schlichtungsstelle ombudscom erweitert werden.

### **Selbstregulierung im Internet**

Die Nutzung des Internets durch Kinder und Jugendliche geht mit vielfältigen Chancen und Risiken einher. Zu den Risiken zählen u.a. die Bedrohung der Privatsphäre, der (unvorbereitete) Kontakt mit ungeeigneten Inhalten, gefährliche Kontakte, Diffamierung und Belästigung (Cyberbullying), exzessive Internetnutzung und Suchtverhalten, Informationsüberlastung, Urheberrechtsverletzungen sowie Risiken durch hohe Kosten.<sup>1</sup>

Für Massnahmen zum Jugendschutz im Internet existieren in der Schweiz keine spezifischen staatlichen Internetregulierungen, jedoch sind etliche allgemeine rechtliche Bestimmungen anwendbar. Generell gelten die staatlichen Möglichkeiten zur Internetregulierung allerdings als beschränkt. Gründe dafür sind vor allem der globale Charakter des Internets, die rasche technologische Entwicklung und die begrenzten möglichen rechtlichen Einschränkungen (z.B. die Beeinträchtigung von Grundrechten, v.a. des Rechts auf freie Meinungsäusserung). Die Möglichkeiten der rechtlichen Regulierung wurden daher auch in der Schweiz vom Bundesrat zurückhaltend bewertet. Laut Bundesrat soll zum einen ein stärkerer Fokus auf die Förderung der Medienkompetenz und auf technischen Schutzmöglichkeiten (Filterprogramme) gelegt werden. Zum anderen soll Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen der Vorzug gegenüber staatlicher Regulierung gegeben werden.

Die Selbstregulierung im Internet steht jedoch vor ähnlichen Herausforderungen wie die staatliche Regulierung. Das Internet ist eine Vielzweckinfrastruktur, auf der eine Fülle von Produkten, Inhalten und Dienstleistungen auf verschiedenen Plattformen angeboten werden. Die zahlreichen involvierten Branchen sind durch sehr unterschiedliche Kontextbedingungen gekennzeichnet und haben jeweils unterschiedliche Anbieter- und Angebotsstrukturen und Risiken. Entsprechend unterscheiden sich Möglichkeiten für die Etablierung von Selbstregulierung, ihr Wirkungspotenzial und ihre Angemessenheit.

---

<sup>1</sup> vgl. dazu die Systematik der Problemlagen im Jugendmedienschutz nach Dreyer et al. (2013, 60); vgl. dazu auch Tabelle 18 im vorliegenden Endbericht „Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet“.

Die Praxis zeigt, dass in den vergangenen Jahren international etliche Initiativen zur Selbst- und Ko-Regulierung im Internet gestartet wurden, von denen einige scheiterten, während sich andere etablieren konnten. Auch in der Schweiz übernehmen Branchenverbände Verantwortung im Internet. Im Rahmen der asut wurde 2008 die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz in Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz gestartet. Der Internet-Branchenverband simsa hat 2013 mit dem Code of Conduct Hosting (CCH) eine weitere Selbstregulierung initiiert.

Sowohl in der simsa als auch in der asut hat Jugendschutz jedoch generell keine zentrale Priorität. Entsprechend schwach sind die organisatorische Verankerung von Jugendschutzthemen in den Verbänden und der Mittelaufwand für Massnahmen im Jugendschutz auf Verbandsebene. Auch der Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung ist bei beiden Initiativen nicht erfüllt. Bei beiden Initiativen handelt es sich um eine Selbstregulierung im engen Sinn ohne formale staatliche Beteiligung. Einige der Massnahmen der asut-Brancheninitiative zielen zwar auf die Zusammenarbeit mit Stakeholder-Gruppen im Jugendschutzbereich ab und haben zur Initiierung von gemeinsamen Projekten beigetragen. Eine über diese Projekte hinausgehende, formalisierte strukturelle Beteiligung von Verbraucher- oder Elternvertretern und staatlichen Akteuren ist jedoch nicht vorgesehen. Die thematische Abdeckung der Schweizerischen Initiativen ist – gemessen an der umfassenden Risikopalette im Internet – begrenzt. Trotzdem greifen die Initiativen wichtige Themen auf, wie etwa den Schutz vor ungeeigneten Inhalten und den Schutz vor Belästigungen und gefährlichen Kontakten. Auch der regulatorische Mehrwert in Bezug auf die gesetzten Normen/Standards ist hoch, weil die Anforderungen der ausgewählten Massnahmen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen. Die beiden Branchenverbände bildeten die Plattformen für die Entwicklung der Brancheninitiativen. Darüber hinausgehende Kontrollfunktionen (Beschwerdemanagement, Umsetzungskontrolle, Sanktionen) werden von den Verbänden jedoch kaum wahrgenommen.

Der Code of Conduct der simsa regelt das Notice-and-Take-Down-Verfahren (NTD) bei Beschwerden gegen unzulässige Inhalte. Der Code ist als unverbindliche Leitlinie für Content-Hoster konzipiert, die freiwillig befolgt werden können. Wie viele Hoster das Notice-and-Take-Down-Verfahren derzeit praktisch nutzen ist nicht bekannt, und generell sollten die Auswirkungen des CCH auf den Jugendschutz nicht überschätzt werden. Die selbstregulatorischen Massnahmen zum Content-Hosting greifen nur bei Hosting-Diensten, die von Schweizer Dienstleistern angeboten werden und bei den dort gehosteten Inhalten. Diese stellen nur einen verschwindend kleinen Teil der weltweit verfügbaren Inhalte dar. NTD-Verfahren der Content-Hoster werden schwerpunktmässig zur Bekämpfung unzulässiger Inhalte eingesetzt. Jugendschutz vor ungeeigneten Inhalten steht nicht im Zentrum der Initiative. Erfahrungen zeigen, dass sich Beanstandungen grösstenteils auf Urheberrechtsverletzungen und die Verletzungen von Persönlichkeitsrechten beziehen. Beide Bereiche haben – wenn überhaupt – nur eine geringe Relevanz für den Jugendschutz.

Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz wurde 2008 von Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange unterzeichnet. Gemessen an den Marktanteilen handelt es sich dabei um die wichtigsten Schweizer Anbieter von Internetzugängen. Die Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz umfasst mehrere thematische Abschnitte: Die Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Internetbereich zielt analog zum CCH der simsa vor allem auf die Rolle der Fernmeldedienstanbieter als Content-Hoster ab und soll diese zum Jugendmedienschutz verpflichten. Darüber hinaus umfasst die Brancheninitiative freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes, wie z.B. die Sperre von kinderpornografischen Seiten auf Basis der KOBik-Liste,



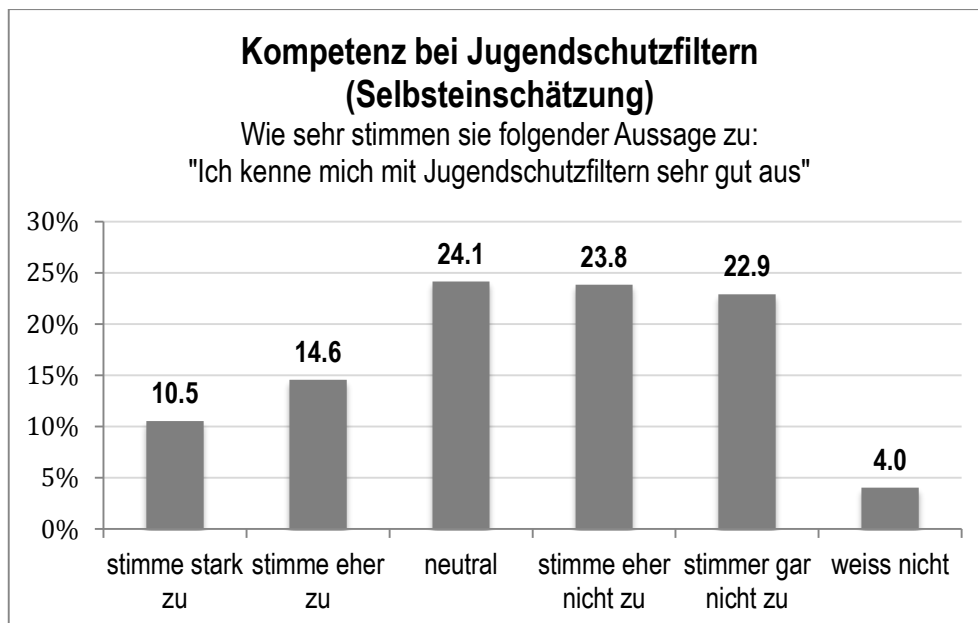
die Kontrolle von Chaträumen im eigenen Einflussbereich sowie das Angebot von Jugendschutzfiltern. Weitere Anforderungen betreffen den Bereich Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz. Damit werden vor allem informierende Massnahmen festgelegt. Diese sind: Die Benennung eines Jugendschutzbeauftragten bei den Unternehmen, die Informationen zum Thema Jugendmedienschutz an den Kundenschnittstellen (Verkaufsstellen, Hotlines, Internet) sowie der Dialog und die Kooperation mit Anspruchsgruppen und Verbänden, die sich im Jugendmedienschutz engagieren. Die Implementierung erfolgt in der Praxis durch organisatorische Massnahmen, welche die Internet-Service-Provider zu treffen haben.

Die Evaluierung der Implementierung der asut-Brancheninitiative zeigt ein gemischtes Gesamtbild. Im Bereich der *informierenden* Massnahmen arbeiten alle Unternehmen mit Stakeholder-Gruppen aus dem Bereich Jugendmedienschutz in Projekten zusammen. Eine strukturelle Stakeholder-Einbindung in der Brancheninitiative ist jedoch nicht vorgesehen. Alle Unternehmen können auf Rückfrage hin Jugendmedienschutzbeauftragte benennen, die jedoch in den Internetauftritten für Kunden nicht immer deutlich erkennbar sind. In den Internetauftritten aller Unternehmen werden Kundeninformationen zum Thema Jugendschutz angeboten. Nicht alle Anbieter verfügen jedoch über Hard-Copy-Broschüren/Ratgeber zum Thema Jugendmedienschutz, die an Verkaufsstellen aufgelegt werden könnten. Das Verkaufs- und Beratungspersonal ist bei allen Unternehmen dahingehend geschult, bei Bedarf auf Jugendschutzinformationen der Unternehmen hinzuweisen. Überprüfungen der Beratungsleistung sind in nur wenigen Fällen vorgesehen. Die Branchenvereinbarung propagiert eine gute Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen. Die Ergebnisse einer Elternbefragung im Rahmen der Untersuchung zeigen jedoch, dass 71% der Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten wurden. Damit bleibt eine gute Gelegenheit für die Sensibilisierung und Kompetenzförderung der Eltern im persönlichen Kontakt ungenutzt.

Auch im Bereich der *regulierenden* Massnahmen verweisen die Ergebnisse der Evaluierung auf Wirkungsgrenzen der Brancheninitiative: So sind die Vorgaben zur Kontrolle von Chaträumen und Content-Hosting aktuell nicht für alle Unterzeichner der Initiative relevant. Die Unternehmen betreiben keine eigenen Chaträume und lediglich Swisscom bietet Webhosting-Dienste an. Praktisch wird mit diesen nationalen Branchenmassnahmen daher nur einen Bruchteil der weltweit agierenden Anbieter und der global verbreiteten Inhalte erreicht. Im Fokus der regulatorischen Überlegungen im Internetbereich stehen jedoch generell die Internetzugangsanbieter (Internet-Access-Provider), die über einen deutlich grösseren Wirkungsbereich verfügen. Sie stehen in einer geschäftlichen Beziehung zu ihren Nutzern und nehmen eine Gatekeeper-Position im Internet ein. Daher zielen Initiativen immer wieder darauf ab, regulatorische Massnahmen auf der Ebene der Zugangsanbieter zu setzen. Technische Blockaden auf Netzebene sind in der Schweiz im Internetbereich praktisch fast ausschliesslich nur für illegale Inhalte implementiert. Dies erfolgt, wie in der Brancheninitiative vorgesehen, durch die Implementierung der KOBik-Liste für Seiten mit Kinderpornografie. Alle vier Internet Service Provider haben diese Selbstverpflichtung umgesetzt. Eine Implementierung von stärker differenzierten Filtersystemen für ungeeignete Inhalte mit erweiterten Zugangsblockaden für minderjährige Nutzer wird jedoch mit der Brancheninitiative auf Netzebene nicht angestrebt. Der Grund dafür ist, dass differenzierte Netzsperrungen als organisatorisch schwierig und rechtlich bedenklich gelten. Zugangskontrollen werden deshalb durch Altersverifikationen bei Anbietern von Diensten und Inhalten vorgelagert oder durch Jugendschutzsoftware auf Endgeräten der Nutzer nachgelagert.

Die Politik hat wiederholt auf die Möglichkeiten zum Jugendschutz im Internet mit Hilfe von *Jugendschutz-Filterprogrammen* verwiesen und Internetdienstleister dazu aufgefordert, ihre Kunden verstärkt auf diese technischen Schutzmöglichkeiten hinzuweisen. Mit der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz wird diese Forderung aufgegriffen. Sie schreibt vor, dass die unterzeichnenden Unternehmen ihren Kunden wirksame Kinderschutz-Software zum Download oder in anderer geeigneter Form zur Verfügung stellen sollen. Alle vier Internet Access Provider kommen dieser Selbstverpflichtung nach und bieten entweder selbst Filtersoftware im Rahmen ihrer Dienstleistungen an oder verlinken in ihren Internetauftritten auf Schutzprogramme. Die tatsächliche Nutzung dieser Angebote liegt jedoch bei weniger als 10% der Internetkunden der Unternehmen. Als Gründe dafür gelten die fehlende Problemsensibilität und mangelnde Kompetenzen der Eltern, technische Kompatibilitätsprobleme und die Verfügbarkeit alternativer Produkte im Internet.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden daher Eltern auch bezüglich ihrer Erfahrungen mit Internetfiltern befragt. Ergebnisse der empirischen Analysen (n=323) zeigen, dass Jugendschutzfilter noch längst nicht flächendeckend im Einsatz sind. Nur 53% jener Eltern, deren Kinder Computer, Tablet oder Mobiltelefone nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten werden Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen installiert (23%). Der Umgang mit Filtersoftware fällt vielen Eltern nicht leicht. 57% geben an, sich mit Jugendschutzfiltern nicht gut auszukennen. Nur rund ein Viertel der Eltern verfügt gemäss Selbsteinschätzung über adäquate Fähigkeiten zum Umgang mit Filtersoftware.



**Abbildung 3: Kompetenz bei Jugendschutzfiltern (Selbsteinschätzung)**

Gleichzeitig findet mehr als die Hälfte der befragten Eltern (56%), dass Jugendschutzfilter dazu geeignet sind, um Kinder vor Gefahren im Internet zu schützen. Nur 11% der befragten Eltern denken dies nicht. Aber ist dieses Vertrauen der Eltern in Jugendschutzfilter gerechtfertigt?

Die Ergebnisse von Sekundäranalysen im Rahmen dieser Evaluierung zeigen, dass die *Effektivität* der Schutzsoftware nicht überschätzt werden sollte. In internationalen Vergleichen von Jugendschutzsoftware im Rahmen der SIP-Bench-Tests zeigt sich, dass sämtliche getesteten Produkte punkto Effektivität nur niedrige Werte (<2 von 4) erreichen und schlecht abschneiden. Die von den Schweizer

Marktführern zur Verfügung gestellte Software F-Secure Internet Security liegt dabei lediglich im hinteren Mittelfeld (Platz 13 von 21 getesteten Produkten). Ein blindes Vertrauen in technische Lösungen scheint daher nicht angebracht. Jugendschutzfilter können andere Massnahmen im Bereich des Jugendmedienschutzes (Selbstregulierung, Förderung der Medienkompetenz) ergänzen, aber nicht ersetzen.

Zusammenfassend decken die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen im Internet zwar nur ein begrenztes Risikospektrum ab, greifen dabei jedoch wichtige Themen zum Jugendschutz auf. Die mit der Selbstregulierung gesetzten Anforderungen gehen über die gesetzlichen Vorschriften hinaus und bringen einen regulatorischen Mehrwert. Auch wurden wichtige Implementationsschritte gesetzt, die Wirksamkeit der Massnahmen ist jedoch mit einigen Ausnahmen deutlich beschränkt. Zur Verbesserung des Jugendschutzes könnte die von der asut geplante Weiterentwicklung der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz beitragen. Damit könnte eine stärkere Einbindung von Anspruchsgruppen (Elternvertreter, Konsumentenschutz) in die Initiative und eine stärkere organisatorische Verankerung des Themas Jugendmedienschutz innerhalb der asut erfolgen. Von den Unternehmen könnte die Jugendschutzberatung in den Verkaufsstellen verbessert und die Qualität der Beratungsleistung überprüft werden.

## Résumé

Le présent rapport livre une analyse des initiatives d'autorégulation prises en Suisse par la branche des médias (cinéma, jeux électroniques et vidéo, télécommunications et Internet) pour protéger les jeunes face aux médias. L'étude englobe l'évaluation de deux initiatives d'autorégulation dans le secteur du cinéma et des jeux électroniques et vidéo, les résultats d'une enquête menée auprès des parents et portant sur la classification par âge des films et des jeux, ainsi que les résultats d'achats tests menés dans des magasins de DVD et de jeux électroniques et vidéo. Elle comporte également une analyse de cinq initiatives d'autorégulation dans le secteur des télécommunications (services à valeur ajoutée) et sur Internet, les résultats d'une enquête menée auprès des parents sur les filtres de protection, ainsi qu'une analyse secondaire des résultats de tests d'efficacité des programmes de protection de la jeunesse (logiciels de filtrage). Enfin, dans ses conclusions, le rapport présente une synthèse et des propositions d'améliorations.

L'évaluation aborde les questions suivantes : quelles mesures de régulation ont été prises en Suisse, par les branches concernées, pour la protection de la jeunesse ? Comment sont-elles mises en œuvre ? Quels sont leurs effets ? Existe-t-il des approches fondées sur l'autorégulation réglementée ou la corégulation ? L'analyse doit également déterminer les possibilités d'amélioration qui existent dans le domaine de l'autorégulation et, le cas échéant, les besoins de mesures régulatrices supplémentaires.

Les résultats ont été exploités à l'aide d'une méthode d'analyse éprouvée au niveau international (méthode des 4-A), qui permet de comparer différentes initiatives de régulation à la lumière des quatre dimensions suivantes :

- Introduction/établissement (*adoption*),
- Notoriété/attention (*awareness*),
- Reconnaissance/acceptation (*attitude*),
- Actions régulatrices concrètes (*action*).

La méthode analyse, d'une part, les facteurs contextuels qui influencent le secteur du marché et le champ d'action d'une initiative de régulation, et qui ne sont que difficilement modifiables (par ex. conflits entre intérêts publics et privés). D'autre part, elle analyse les facteurs de réussite institutionnels/organisationnels inhérents aux initiatives d'autorégulation (par ex. implication des partenaires, sanctions effectives). L'application de cette méthode permet de faire une évaluation globale des résultats obtenus par les initiatives d'autorégulation (*performance*) et d'identifier les causes d'un manque d'efficacité.

Pour l'analyse empirique, l'objet de la recherche est délimité par la définition de la notion de régulation et par une classification des instances de régulation alternatives (autorégulation, corégulation). Ne sont prises en compte que les initiatives qui ont une activité « régulatrice », c'est-à-dire qui émettent certaines restrictions. Ce n'est pas le cas, par exemple, des simples campagnes d'information. L'étude est consacrée aux initiatives sectorielles qui tentent d'amener toutes les entreprises de la branche à contribuer à la protection des jeunes face aux médias. Elle ne prend pas en compte les mesures prises par des entreprises, si elles ne sont pas en lien avec les initiatives sectorielles.

Les recherches se basent sur l'analyse de documents (par ex. codes de conduite, statuts), sur des entretiens avec des représentants des initiatives d'autorégulation ainsi que sur une enquête écrite menée auprès des quatre grands prestataires de télécommunication suisses. Des enquêtes empiriques ont également été réalisées pour déterminer les effets de l'autorégulation. Un sondage a été organisé dans le cadre du *World Internet Project – Switzerland* (WIP-CH) pour examiner comment les parents de mineurs utilisent et évaluent les offres des initiatives d'autorégulation (n=323). Il posait avant tout des questions relatives à la notoriété et à l'utilité des limites d'âge pour les jeux électroniques et vidéo et les films, ainsi qu'à l'utilisation de filtres de protection de la jeunesse. Des analyses secondaires ont permis d'évaluer l'efficacité des programmes de protection de la jeunesse. Quant au contrôle de l'efficacité des limitations d'accès, il a été effectué au moyen d'achats tests de jeux électroniques et de films/DVD, dans le commerce en ligne et hors ligne. Ces tests ont permis de vérifier si un contrôle de l'âge est effectué et si les commerces refusent de vendre des produits à des jeunes en dessous de l'âge légal. Les achats tests ont été menés dans 108 points de vente du commerce traditionnel et sur 90 sites d'achat en ligne.

### Aperçu des initiatives d'autorégulation sectorielles

Dans le secteur des médias, par ex. dans la presse et les conseils de la publicité, l'autorégulation a généralement une longue tradition. Par contre, les initiatives de protection des jeunes face aux médias examinées dans le cadre de ce projet sont relativement nouvelles. L'accord interprofessionnel concernant les services à valeur ajoutée de la télécommunication est entré en vigueur en 2003. Plusieurs initiatives ont suivi en 2006 et 2007, dont également des initiatives dans le secteur des services à valeur ajoutée (le code de déontologie de l'Association suisse des services à valeur ajoutée SAVASS ; un code de conduite des services à valeur ajoutée mobiles) et les codes de conduite dans les secteurs du cinéma et des jeux, conclus par les associations professionnelles ASV (cinéma) et SIEA (jeux électroniques et vidéo).

Initiative d'autorégulation	Organisation responsable	Sigle	Date d'introduction	Champ d'application
Accord interprofessionnel relatif aux services de télécommunication à valeur ajoutée	Association suisse des télécommunications	asut	2003	Télécommunications/services à valeur ajoutée
Code de conduite SIEA/PEGI pour la protection des jeunes	Swiss Interactive Entertainment Association	SIEA	2006	Jeux électroniques et vidéo Commerce traditionnel A partir de 2009 : commerce en ligne
Code de déontologie de l'Association des services à valeur ajoutée	Association suisse des services à valeur ajoutée	SA-VASS	2006	Télécommunications/services à valeur ajoutée
Code de conduite « movie-guide »	Association suisse du vidéo-gramme	ASV	2007	Films Commerce traditionnel A partir de 2014 : commerce en ligne
Code de conduite des services à valeur ajoutée mobiles	Aucune	-	2007	Télécommunications/services à valeur ajoutée
Initiative sectorielle asut pour une meilleure protection de la jeunesse dans les nouveaux médias et pour la promotion de la compétence en matière de médias dans la société.	Association suisse des télécommunications	asut	2008	Télécommunications/services à valeur ajoutée et Internet

Code of Conduct Hosting (CCH)	Swiss Internet Industry Association, Simsa	simsa	2013	Internet
-------------------------------	--	-------	------	----------

**Tableau 1 : Aperçu des initiatives d'autorégulation, dates d'introduction et champs d'application**

Ce n'est que depuis 2008 qu'il existe une autorégulation relative à Internet, avec l'initiative sectorielle d'asut pour une meilleure protection des jeunes face aux nouveaux médias. La SIEA, en 2009, et l'ASV, en 2014, ont étendu leur code de conduite également au domaine de l'Internet (commerce en ligne). Le Code of Conduct Hosting (CCH) de la simsa a été, quant à lui, introduit en 2013.

Les initiatives d'autorégulation se distinguent entre elles par la place qu'elles accordent à la protection de la jeunesse dans leurs codes de conduite. La protection de la jeunesse est au cœur des codes de conduite dans les domaines des jeux électroniques et vidéo (code de conduite pour la protection de la jeunesse SIEA/PEGI) et du cinéma (code de conduite « movie-guide »).

C'est également le cas de l'initiative sectorielle asut pour une meilleure protection de la jeunesse dans les nouveaux médias et pour la promotion des compétences médiatiques dans la société. Le Code of Conduct Hosting (CCH), par contre, traite de façon générale de contenus interdits et n'est pas centré spécifiquement sur la protection de la jeunesse.

Les trois codes de conduite dans le secteur des services à valeur ajoutée poursuivent plusieurs objectifs ayant trait à la protection du consommateur et à la lutte contre les abus et la fraude. Pour la protection de la jeunesse, qui n'est qu'un des nombreux aspects abordés, les dispositions formulées dans ces codes de conduite ne vont que rarement au-delà des exigences légales.

Les raisons de l'introduction d'une autorégulation sont variées. Elle résulte souvent d'une prise de conscience de problèmes, sous la pression de l'opinion publique. C'est souvent en réaction à des offres frauduleuses de services à valeur ajoutée, à la discussion critique sur la violence chez les jeunes et sur le rôle des jeux violents, ainsi qu'au discours officiel sur les risques liés à Internet que les branches prennent des initiatives d'autorégulation. Les éléments moteurs de l'autorégulation sont la crainte d'une mauvaise réputation et le risque de durcissement des réglementations étatiques, qu'il s'agit de prévenir. Dans certains cas, l'introduction d'une autorégulation est une réponse directe à une intervention régulatrice étatique. Le code de conduite « movie-guide » (cinéma) et le code de conduite des services à valeur ajoutée mobiles ont été élaborés en raison de modifications de réglementations étatiques. En revanche, le Code of Conduct Hosting contribue à combler une lacune juridique dans le domaine de la responsabilité des fournisseurs d'accès.

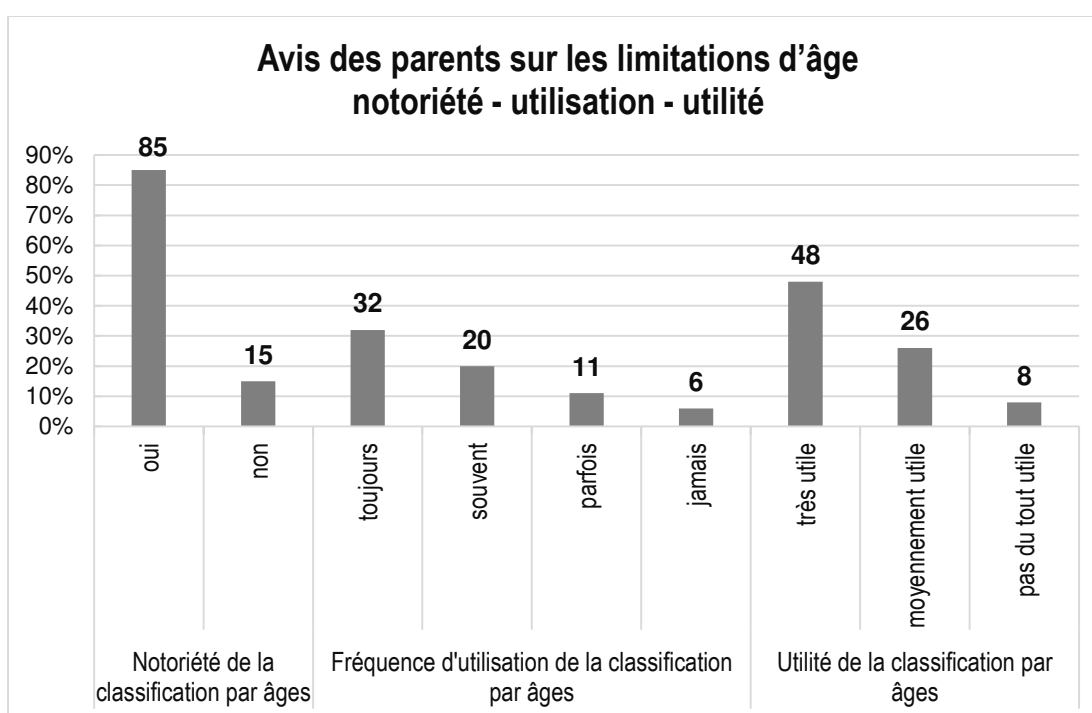
### **Autorégulation des secteurs du cinéma et des jeux électroniques et vidéo**

Dans les secteurs du cinéma et des jeux électroniques et vidéo, deux associations professionnelles prennent des mesures d'autorégulation. L'association professionnelle SIEA a introduit le code de conduite SIEA/PEGI dans le domaine des jeux électroniques et vidéo, et l'Association suisse du vidéogramme (ASV) a élaboré le code de conduite « movie-guide » dans celui du cinéma. Les deux codes de conduite fixent des limites d'âge pour les produits et préconisent des contrôles dans le commerce. Au nom de la protection de la jeunesse, les produits doivent indiquer des limites d'âge et leur vente doit être refusée si le client n'a pas atteint l'âge requis.

Le présent rapport montre que ces initiatives d'autorégulation amènent une plus-value réglementaire. Par des mesures de protection de la jeunesse contre la violence et la pornographie, elles touchent en effet d'importants domaines à risques. Le large usage de films et de jeux par les jeunes et le potentiel de préjudice en cas de contenus inadaptés confirment leur pertinence.

Par leurs mesures, les initiatives d'autorégulation suisses améliorent la transparence et, partant, la protection contre les contacts indésirables avec des offres susceptibles de nuire. Les systèmes de limitations d'âge, qui vont sensiblement au-delà des minima légaux, offrent donc une plus-value par rapport aux réglementations étatiques.

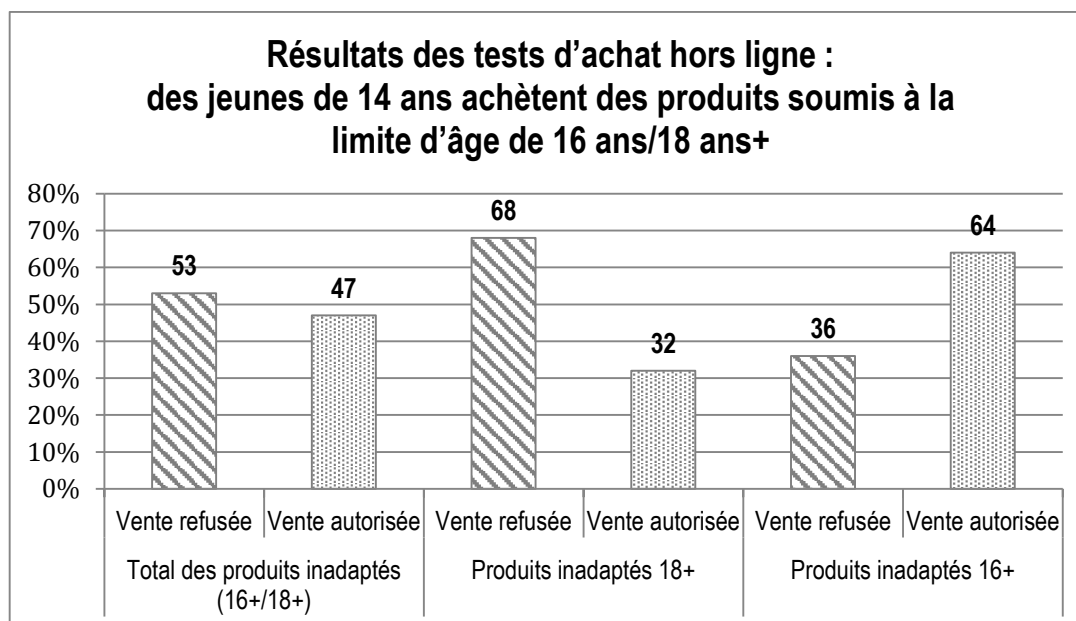
Les initiatives d'autorégulation sont également très utiles aux yeux des parents. La majorité d'entre eux connaissent les limitations d'âge (84 %) ; ils sont 52 % à en tenir toujours ou souvent compte lors d'un achat et 48 % à les trouver très utiles.



**Figure 1 : Avis des parents sur les limitations d'âge**

Cependant, dans les deux secteurs, la portée des initiatives se limite aux produits standardisés disponibles dans le commerce (marchés monétaires). Elles n'englobent pas d'autres canaux d'achat, comme les bourses d'échange. Il en résulte des lacunes de couverture, dont l'importance ne peut pas être quantifiée précisément.

En outre, les contrôles à l'achat ne fonctionnent pas de façon irréprochable. Des achats tests menés dans le cadre de ce projet montrent que, dans 47 % des cas, un produit inadapté a été vendu. Dans 64 % des cas, il s'agit de produits soumis à la limite d'âge de 16 ans et, dans 32 % des cas, de produits soumis à la limite d'âge de 18 ans.



**Figure 2 : Résultats des tests d'achat hors ligne**

Il est intéressant d'examiner les pratiques de contrôle et les sanctions appliquées en cas de non-respect des directives des codes de conduite. Seule la SIEA applique un système de contrôle et de sanction approprié. Elle mène régulièrement des achats tests et applique des sanctions. Quant à l'association professionnelle du secteur du cinéma, elle renonce à effectuer des contrôles et se fie aux structures de contrôle des entreprises.

Les deux associations professionnelles tiennent compte de façon adéquate de la protection des jeunes face aux médias. La protection de la jeunesse n'est certes pas un objectif prioritaire, mais elle est considérée comme une tâche importante pour maintenir la réputation de la branche. Les thèmes touchant la protection de la jeunesse sont présents dans la structure organisationnelle des associations, qui investissent chaque année des moyens substantiels à cette fin. Elles sont prêtes à poursuivre leur engagement financier et à soutenir les initiatives existantes. En raison de la baisse du chiffre d'affaires dans le commerce traditionnel et des modifications de la structure de la valeur ajoutée, le financement des initiatives d'autorégulation n'est toutefois pas assuré à long terme et il n'est pas certain que les associations soient disposées à leur consacrer davantage de moyens.

Des contrôles réguliers (achats tests), tels ceux effectués par la SIEA, pourraient contribuer à améliorer la protection de la jeunesse. Les expériences réalisées dans d'autres pays montrent que des contrôles réguliers et la communication des résultats des tests améliorent le respect des directives.

### **Autorégulation des services à valeur ajoutée : services réservés aux adultes**

Le secteur des services à valeur ajoutée fait l'objet d'une vaste réglementation sectorielle incluant des dispositions de la loi sur les télécommunications (LTC), de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST) et de l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP). Il existe, par ailleurs, quatre initiatives d'autorégulation. L'association suisse des télécommunications (asut) fait office d'association faitière pour l'accord de branche concernant les services à valeur ajoutée de la télécommunication et pour l'initiative sectorielle pour une meilleure protection des jeunes face aux médias. En outre, il existe un code de conduite régissant les services à valeur ajoutée et un code de déontologie conçu par



l'association des services à valeur ajoutée SAVASS. Ces codes contiennent de nombreuses consignes visant avant tout à combattre la fraude et à régler le traitement des réclamations des clients. La protection des jeunes y est généralement traitée, sans pour autant en constituer l'élément central. Les seules initiatives visant expressément la protection des jeunes concernent les contenus érotiques ou pornographiques (services réservés aux adultes).

De manière générale, les mesures de protection se cantonnent aux services à valeur ajoutée et ne concernent donc qu'un segment restreint du marché. Aussi, les initiatives d'autorégulation du secteur des services à valeur ajoutée n'apportent-elles qu'une modeste plus-value réglementaire, car leurs dispositions en matière de protection des jeunes et de contrôle d'accès ne vont guère au-delà des prescriptions légales. Elles ne proposent pas de normes, ni de standards améliorant la protection des jeunes. Cela dit, les initiatives d'autorégulation ont le mérite de préciser la répartition des tâches et les modalités de mise en œuvre des dispositions légales et donc de concrétiser les processus d'application des directives étatiques. Là est tout l'intérêt de ces initiatives. Les éléments essentiels de la mise en œuvre sont des mesures techniques, contractuelles et organisationnelles imposées aux prestataires de télécommunication et de services à valeur ajoutée.

Les instruments techniques de blocage mis en place par les prestataires de télécommunication au niveau des systèmes sont une façon efficace de contrôler l'accès aux contenus. Ces outils requièrent une déclaration d'âge de l'utilisateur à la conclusion du contrat et l'affectation des contenus érotiques et pornographiques à des adresses numériques spécifiques, inaccessibles aux usagers mineurs. Parallèlement à l'essor de la communication mobile et à l'augmentation du nombre d'enfants et de jeunes qui possèdent un téléphone mobile, l'efficacité de ces techniques de blocage au niveau systémique augmente également. Le blocage des services à valeur ajoutée de nature érotique ou pornographique est une exigence légale et n'est donc pas seulement imputable aux efforts d'autorégulation de la branche. La contribution des entreprises consiste à appliquer les consignes conformément aux dispositions légales.

Toutefois, le niveau de protection garanti par le contrôle d'accès aux services à valeur ajoutée n'est pas très élevé, parce que les usagers indiquent généralement eux-mêmes leur âge et que cette information n'est que rarement vérifiée. Cette méthode de contrôle d'accès est peu efficace, car il est très facile de la contourner, en donnant de fausses indications.

La façon dont les associations de branche gèrent les réclamations, le contrôle et les sanctions n'est pas toujours la même : concrètement, la gestion des réclamations concernant les services à valeur ajoutée se fonde la plupart du temps sur un processus en deux temps mené non pas par les associations de branche, mais par des instances mises en place par les prestataires ou par l'organe de conciliation ombudscom. La SAVASS effectue des contrôles proactifs aléatoires chez les prestataires de services à valeur ajoutée ou des contrôles réactifs en cas de plainte. Elle met l'accent sur la conciliation à la suite de plaintes ou de litiges. Le but est d'inciter les prestataires de services à valeur ajoutée à respecter les normes non pas en les menaçant de sanctions, mais en jouant sur leur bonne réputation. L'asut ne dispose d'aucun instrument de contrôle ou de sanction lui permettant de faire respecter les directives de ses initiatives sectorielles. Les instruments de contrôle et de sanction que possèdent les prestataires de télécommunication envers les prestataires de service à valeur ajoutée se fondent, quant à eux, sur les rapports contractuels. Dans la pratique, les prestataires de télécommunication n'y ont cependant que très rarement recours. L'abondance des offres empêche un contrôle proactif.

Les contrôles réactifs et les sanctions sont pratiquement inexistants, une des raisons étant le faible nombre de plaintes déposées pour absence de contrôle d'accès aux services réservés aux adultes.

Dans l'ensemble, l'utilité de l'autorégulation dans le secteur des services à valeur ajoutée est donc plutôt limitée. Cela dit, les risques liés aux services réservés aux adultes ne semblent pas non plus très élevés. En effet, il existe de nombreuses sources moins coûteuses et potentiellement plus dangereuses (avant tout Internet).

Pour cerner l'importance du problème, les autorités compétentes pourraient procéder à une évaluation des risques des services à valeur ajoutée inadéquats pour les adolescents. Au besoin, on pourra discuter d'éventuelles mesures à prendre.

Indépendamment de cela, les initiatives d'autorégulation contribueraient davantage à améliorer la situation, si les prestataires de services à valeur ajoutée admettaient que l'autodéclaration des utilisateurs ne constitue pas une barrière d'accès adéquate. Par ailleurs, les associations pourraient émettre des consignes ou des recommandations concernant des systèmes de contrôle d'accès spécifiques, efficaces et offrant une protection suffisante des données.

### **Autorégulation des services à valeur ajoutée : contrôle des coûts**

S'agissant des services à valeur ajoutée, il existe des réglementations pour contrôler les coûts. Cela fait plusieurs années que la branche est sous le feu de la critique en raison d'abus, de cas de fraude et de coûts trop élevés. L'autorégulation aborde là un sérieux problème qui comporte un grand potentiel de pertes financières. Globalement, le foisonnement des offres de divertissement commerciales/payantes accroît le risque que les jeunes les remarquent. Toutefois, l'autorégulation du secteur ne réduit guère ce risque et n'offre donc qu'une faible plus-value réglementaire pour ce qui est de la protection des jeunes.

Les codes de comportement du secteur des services à valeur ajoutée comprennent des règles de contrôle des coûts qui ne vont pas au-delà des normes légales minimales et qui ne protègent pas spécialement les jeunes. Il n'existe donc pas de base qui permettrait à la branche de prendre des mesures concrètes. Tout au plus les prestataires de services à valeur ajoutée réagissent-ils après coup en proposant des solutions de conciliation dans des cas problématiques concrets. Conformément aux exigences légales, les prestataires de télécommunication mettent en place des systèmes permettant de bloquer les services à valeur ajoutée au niveau du réseau et offrent donc des possibilités de contrôle des coûts. Il existe un nombre limité de sanctions et les prestataires de télécommunication ne les appliquent qu'en cas d'abus ou de fraude.

Un autre facteur qui limite beaucoup l'efficacité des mesures dans ce secteur est le fait que les réglementations portent seulement sur les services à valeur ajoutée facturés par des prestataires de télécommunication. Ainsi, seule une infime partie des nombreux risques commerciaux auxquels sont confrontés les consommateurs adolescents sont couverts. Le micropaiement, les achats in-app, les jeux de loterie, les pièges de souscription ou autres tromperies qui existent en dehors des limites des services à valeur ajoutée ne tombent pas sous le coup de l'autorégulation. A l'exception des dispositions sur la transparence, les mesures de protection prévues par la loi ne suffisent pas non plus à mettre les jeunes consommateurs à l'abri des offres pouvant engendrer des coûts excessifs. Cette problématique montre que les risques financiers pour les jeunes ne se cantonnent pas aux services

à valeur ajoutée, mais qu'ils transcendent les plateformes en raison de la convergence entre télécommunication et Internet.

Faute d'incitations, les possibilités d'autoréglementation collective pour faire face aux nombreux risques financiers sont limitées. En outre, le secteur des services à valeur ajoutée compte plusieurs milliers de prestataires et cette fragmentation entrave les effets de l'autorégulation. Enfin, les divergences manifestes entre les intérêts économiques des prestataires et l'intérêt public à protéger les consommateurs rendent inefficace l'autorégulation en tant que solution unique. En fin de compte, il est nécessaire d'instaurer une réglementation étatique stricte pour garantir des standards minimaux contraignants.

Compte tenu de l'apparition d'une foule de risques dans le domaine du contrôle des coûts (micropaievements, achats in-app, etc.), des organes étatiques pourraient évaluer les risques et, au besoin, prendre des mesures. Ils pourraient améliorer l'information des consommateurs et renforcer les mesures d'autoprotection des utilisateurs. Des instances de recours et de conseil bien visibles se sont avérées utiles à cette fin. Il serait par exemple possible d'étendre le mandat et le champ d'action de l'organe de conciliation ombudskom, qui a fait ses preuves par le passé.

### **Autorégulation d'Internet**

L'utilisation d'Internet offre une foule d'opportunités qui s'accompagnent de nombreux risques pour les enfants et les jeunes. Parmi les risques, il y a la violation de la sphère privée, le contact inopiné avec des contenus inadéquats, des contacts dangereux, la diffamation et le harcèlement (cyberbullying), l'utilisation excessive d'Internet, les comportements addictifs, un surcroît d'informations, les violations du droit d'auteur et des coûts excessifs<sup>2</sup>.

En Suisse, il n'existe pas de réglementation étatique spécialement conçue pour protéger les jeunes dans l'Internet, mais une série de dispositions légales d'ordre général. Globalement, les possibilités dont disposent les autorités publiques pour réglementer Internet sont cependant limitées, surtout en raison du caractère universel du Web, la rapidité des progrès technologiques et du carcan imposé aux restrictions légales (par ex. pour ne pas porter atteinte aux droits fondamentaux, comme la liberté d'expression). Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral estime que, en Suisse aussi, les possibilités de créer des réglementations légales efficaces sont plutôt limitées. Il recommande de privilégier la promotion des compétences médiatiques des utilisateurs et les dispositifs de protection techniques (programmes de filtrage). En outre, il préfère les mesures d'autorégulation sectorielle aux réglementations étatiques.

Or, les efforts d'autorégulation se heurtent aux mêmes difficultés que les tentatives de réglementation étatique, car Internet est une entité aux finalités multiples, composée d'innombrables produits, contenus et services basés sur différentes plateformes. Les nombreuses branches intéressées se distinguent par des contextes très divers et présentent des structures d'offre et de demande ainsi que des risques divergents, ce qui explique les différences quant aux possibilités d'autorégulation, à leur efficacité et à leur adéquation.

---

<sup>2</sup> Cf. le tableau synoptique des difficultés de la protection des jeunes face aux médias, Systematik der Problemlagen im Jugendmedienschutz nach Dreyer et al. (2013, 60). Cf. tableau 18 du présent rapport sur l'« Evaluation des mesures d'autorégulation de la branche des médias dans les domaines du cinéma, des jeux électroniques et vidéo, des télécommunications et d'Internet » (rapport en allemand, avec résumé en français).

En pratique, on constate que, ces dernières années, de nombreuses initiatives d'auto- ou de corégulation d'Internet ont été lancées, dont certaines seulement ont perduré. En Suisse aussi, les associations de la branche assument leurs responsabilités en la matière. L'asut a lancé, en 2008, une initiative pour améliorer la protection des jeunes face aux médias numériques et pour encourager les compétences médiatiques dans la société. L'association simsa a, quant à elle, lancé en 2013 une initiative d'autorégulation sous le nom de Code of Conduct Hosting (CCH).

Toutefois, pour simsa et asut, la protection des jeunes n'est pas un objectif prioritaire. Par conséquent, l'ancrage organisationnel de ces thèmes dans les structures des associations et les moyens consacrés aux mesures de protection des jeunes sont plutôt modestes. D'ailleurs, le facteur de réussite qui consiste à impliquer les parties prenantes est absent dans les deux initiatives. Les deux démarches se limitent strictement à l'autorégulation et ne prévoient aucune participation étatique formelle. Quelques mesures de l'asut encouragent certes la coopération avec les parties prenantes du domaine de la protection des jeunes et ont abouti au lancement de projets communs. Toutefois, aucune collaboration formelle allant au-delà de ces projets n'est prévue avec des représentants des consommateurs ou des parents, ni avec des acteurs publics. La portée thématique des initiatives suisses est limitée, notamment eu égard à l'énorme palette de risques présents sur Internet. Les initiatives abordent néanmoins des sujets importants comme la protection contre des contenus inadéquats, contre le harcèlement et contre des contacts dangereux. La plus-value réglementaire par rapport aux normes existantes est également considérable, parce que les exigences posées par ces mesures vont au-delà des exigences minimales de la loi. Les deux associations sectorielles ont créé la plateforme de développement des initiatives, mais elles n'assument pratiquement pas de fonctions de contrôle (gestion des réclamations, contrôle de mise en œuvre, sanctions).

Le code de conduite de simsa réglemente la procédure Notice-and-Take-Down (NTD) en cas de plaintes relatives à des contenus interdits. Il fait office de ligne directrice facultative pour les hébergeurs. Le nombre d'hébergeurs qui respectent actuellement la procédure NTD n'est pas connu et il serait faux de surestimer les effets du code de conduite CCH sur la protection des jeunes. Les mesures d'autorégulation destinées aux services d'hébergement ne s'appliquent qu'aux hébergeurs suisses et ne fonctionnent que pour les contenus gérés par ces derniers. Elles ne concernent donc qu'une infime partie de tous les contenus accessibles en ligne. La procédure NTD relative aux services d'hébergement sert principalement à lutter contre des contenus interdits. La protection des jeunes contre des contenus inadéquats n'est pas au centre de cette initiative. L'expérience montre que la plupart des plaintes concernent la violation des droits d'auteurs ou des droits de la personnalité. Ces deux domaines n'ont qu'un impact marginal (voire inexistant) sur la protection des jeunes.

L'asut a lancé une initiative sectorielle visant à améliorer la protection des jeunes face aux médias qui a été signée en 2008 par Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise et Orange, les quatre principaux fournisseurs d'accès Internet de Suisse en termes de parts du marché. Cette initiative sectorielle pour renforcer la protection des jeunes face aux nouveaux médias comprend plusieurs éléments. Par analogie au CCH de simsa, la mise en œuvre des dispositions légales en matière d'Internet concerne avant tout les prestataires de télécommunication en leur qualité d'hébergeurs, qui sont appelés à s'engager en faveur de la protection des jeunes. L'initiative prévoit également des mesures facultatives comme le blocage des sites pornographiques mettant en scène des enfants sur la base de la liste du SCOCI, la surveillance des forums de discussion exploités par la branche et la mise à disposition de logiciels de protection des jeunes. Enfin, elle formule des exigences en matière de prévention

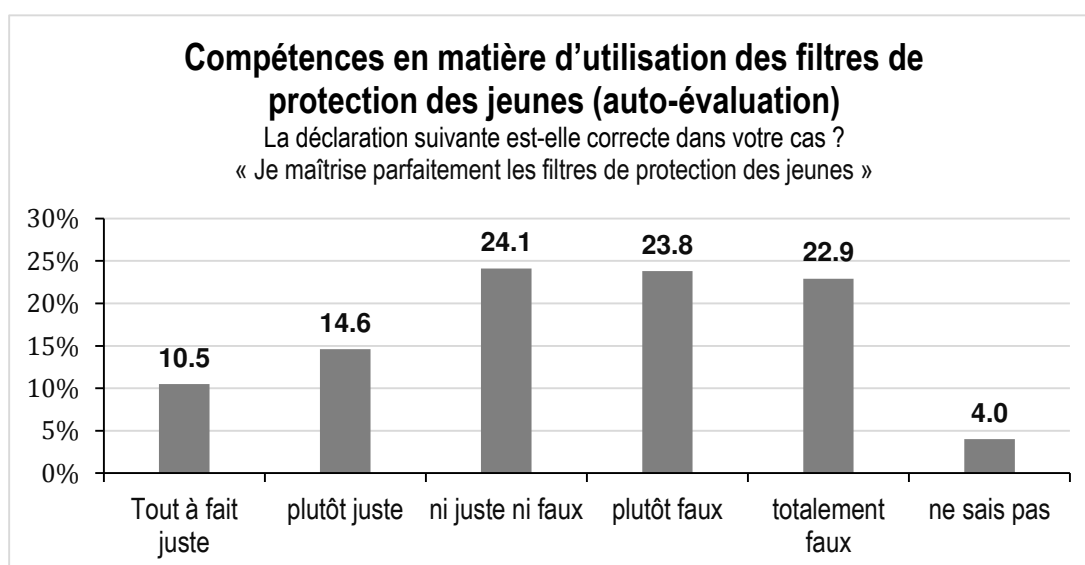
et d'information pour encourager les compétences médiatiques. Dans ce domaine, il s'agit surtout de mesures ayant trait à l'information, telles que la désignation d'un délégué à la protection de la jeunesse dans les entreprises, la diffusion d'informations sur la protection des jeunes face aux médias dans les interfaces clients (points de vente, hotlines, Internet) et l'ouverture d'un dialogue et d'une coopération avec les groupes d'intérêts et les associations s'engageant pour la protection des jeunes. Concrètement, pour satisfaire ces exigences, les fournisseurs d'accès à Internet doivent prendre des mesures d'ordre organisationnel.

L'évaluation de la mise en œuvre de cette initiative de l'asut montre une image contrastée. Pour ce qui est des mesures ayant trait à l'information, toutes les entreprises coopèrent au sein de projets avec les groupes d'intérêts du domaine de la protection des jeunes face aux médias. Toutefois, elles ne prévoient pas de créer une structure organisationnelle pour intégrer les parties prenantes à l'initiative. Sur demande, toutes les entreprises peuvent citer le nom d'un délégué à la protection de la jeunesse, mais son existence n'est pas toujours indiquée clairement sur les sites Internet. Toutes les entreprises publient des informations en ligne sur la protection de la jeunesse. Mais tous les prestataires ne disposent pas de brochures ou de guides sur la protection des jeunes pour les distribuer aux points de vente. Toutes les entreprises ont formé leurs collaborateurs en matière de protection des jeunes, pour qu'ils puissent, au besoin, informer la clientèle. Mais rares sont celles qui prévoient de contrôler les prestations de conseil de leur personnel. L'accord sectoriel dit favoriser un bon conseil aux points de vente en matière de protection des jeunes. Toutefois, les résultats de l'enquête menée chez les parents dans le cadre de l'étude montrent que 71 % d'entre eux n'avaient pas été informés sur les possibilités de protection des jeunes en achetant un téléphone portable. Visiblement, on néglige ici une excellente possibilité de sensibiliser les parents et de renforcer leurs compétences à l'occasion d'un contact direct.

S'agissant des *mesures régulatrices*, les résultats de l'évaluation démontrent aussi les limites de l'initiative sectorielle : tous les signataires de l'initiative ne respectent pas les consignes relatives au contrôle des salons de discussion et des sites hébergés. Les entreprises ne gèrent pas leurs propres salons de discussion et Swisscom est seule à proposer un service d'hébergement de contenus. En pratique, les mesures sectorielles prises à l'échelle suisse ne touchent donc qu'une infime partie des contenus diffusés par des prestataires actifs au niveau global. Les considérations régulatrices dans le domaine d'Internet se concentrent cependant de manière générale sur les fournisseurs d'accès à Internet, qui ont un champ d'action beaucoup plus étendu. Ces fournisseurs ont une relation commerciale avec les utilisateurs et occupent une position de « gardien » d'accès à Internet. C'est pourquoi la plupart des initiatives visent à instaurer des réglementations au niveau des fournisseurs d'accès à Internet. En Suisse, les outils de blocage technique sur les réseaux concernent presque exclusivement les contenus illicites. Comme le prévoit l'initiative sectorielle, on recourt à la liste du SCOCI pour ce qui est des sites de pornographie mettant en scène des enfants. Les quatre fournisseurs d'accès à Internet se sont engagés à respecter cette exigence. Or l'initiative sectorielle ne prévoit pas de mettre en place des systèmes de filtrage sélectifs qui permettraient de bloquer l'accès des utilisateurs mineurs à des contenus inadaptés à leur âge au niveau du réseau. La raison de cette inaction réside dans la difficulté organisationnelle et juridique d'instaurer de tels systèmes de blocage. C'est pourquoi le contrôle d'accès repose soit sur la vérification de l'âge des utilisateurs par le fournisseur de prestations et de services (en amont), soit sur les logiciels de protection de la jeunesse installés par les utilisateurs sur leur ordinateur (en aval).

Les milieux politiques ont souvent évoqué la possibilité de protéger les jeunes en ligne au moyen de *logiciels de protection des jeunes (filtres)* et invité les prestataires Internet de mieux informer leurs clients sur ces possibilités techniques. L'initiative sectorielle pour améliorer la protection des jeunes face aux médias reprend cette demande. Elle prescrit à ses signataires d'informer expressément leurs clients sur les logiciels qui protègent efficacement les enfants et qui peuvent être téléchargés ou obtenus d'une autre façon. Les quatre fournisseurs d'accès à Internet respectent cet engagement et proposent à leurs clients leur propre logiciel de filtrage ou un accès à d'autres programmes de ce genre via des liens sur leur site. Toutefois, moins de 10 % de leurs clients recourent effectivement à ces offres. Cela s'explique principalement par une sensibilisation insuffisante des clients, par un manque de compétence des parents, par des problèmes de compatibilité ou par l'existence d'autres produits sur Internet.

Dans le cadre de la présente étude, on a aussi interrogé les parents sur les expériences qu'ils ont faites avec les filtres Internet. Les résultats de l'analyse empirique (n=323) montrent que les filtres de protection sont loin d'être utilisés à grande échelle. Seuls 53 % des parents dont les enfants utilisent un ordinateur, une tablette ou un téléphone mobile ont installé un logiciel de filtrage sur ces appareils. Le taux d'installation le plus faible (23 %) concerne les téléphones portables. De nombreux parents trouvent difficile l'usage des logiciels de filtrage. 57 % d'entre eux déclarent ne pas bien connaître les filtres de protection des jeunes. Un quart seulement estime avoir des compétences suffisantes pour s'en servir.



**Figure 3 : Compétences en matière de filtres de protection des jeunes (auto-évaluation)**

Parallèlement, plus de la moitié des parents interrogés (56 %) pensent que les filtres de protection peuvent protéger leurs enfants contre les risques d'Internet. Seuls 11 % d'entre eux remettent en question l'utilité de ces filtres. Mais la confiance des parents dans l'efficacité des filtres est-elle justifiée ?

Les résultats d'analyses secondaires réalisées dans le cadre de la présente étude montrent qu'il serait dangereux de surestimer l'*efficacité* des logiciels de protection. Des comparaisons internationales de logiciels de protection des jeunes au moyen du test d'évaluation SIP-Bench ont montré que l'efficacité de tous ces produits était faible (<2 de 4). Le logiciel *F-Secure Internet Security*, que les leaders du

marché suisse proposent à leurs clients, ne se situe que dans la deuxième moitié du classement (13<sup>e</sup> de 21 produits testés). Il ne faudrait donc pas faire aveuglément confiance à ces solutions techniques. Si les filtres de protection des jeunes peuvent compléter d'autres mesures (autorégulation, encouragement des compétences médiatiques), ils ne sauraient les remplacer.

En résumé, si les initiatives suisses d'autorégulation d'Internet ne portent que sur une petite partie des risques, elles abordent néanmoins plusieurs thèmes importants pour la protection des jeunes. Les exigences formulées dans un effort d'autorégulation vont au-delà des dispositions légales et offrent ainsi une plus-value réglementaire. Les initiatives ont aussi favorisé la mise en œuvre des mesures de protection, dont l'efficacité est cependant clairement limitée dans la plupart des cas. L'initiative sectorielle d'asut, qu'il est prévu de développer, pourrait permettre d'améliorer la protection des jeunes face aux médias. On pourrait impliquer davantage les groupes d'intérêts et parties prenantes (représentants des parents, protection des consommateurs) et inscrire le thème de la protection des jeunes au niveau organisationnel de l'asut. Les entreprises devraient, quant à elles, améliorer le conseil sur la protection des jeunes dispensé dans leurs points de vente et mieux contrôler la qualité des conseils dispensés.

## Riassunto

Il presente rapporto analizza le iniziative di autoregolamentazione per la protezione dell'infanzia e della gioventù promosse in Svizzera nei settori film, videogiochi, telecomunicazioni e Internet. L'analisi ha come oggetto due iniziative di autoregolamentazione nei settori film e videogiochi, i risultati di un sondaggio svolto tra i genitori sull'indicazione del limite minimo d'età per film e giochi nonché i risultati di test di acquisto nell'ambito della vendita di film e videogiochi. Il rapporto esamina inoltre cinque iniziative di autoregolamentazione nel settore delle telecomunicazioni (servizi a valore aggiunto) e di Internet, i risultati di un sondaggio svolto tra i genitori sui filtri per la protezione dei minori e un'analisi secondaria riguardante i risultati di test sull'efficacia dei programmi di protezione dell'infanzia e della gioventù (software di filtraggio). Il documento stila in chiusura una sintesi generale, traendo conclusioni su possibili miglioramenti.

L'indagine parte da alcuni interrogativi di fondo, per esempio se esistano in Svizzera misure di regolamentazione settoriali per la protezione dell'infanzia e della gioventù, se e come vengano attuate, con quali effetti, e se siano identificabili approcci di autoregolamentazione o coregolamentazione. L'analisi si prefigge inoltre di illustrare i possibili miglioramenti nel settore dell'autoregolamentazione e di chiarire se siano necessarie ulteriori misure di regolamentazione.

Per rispondere a questi interrogativi, l'indagine si avvale di un approccio analitico internazionalmente collaudato (approccio cosiddetto delle 4 A), che prevede un'analisi delle iniziative di regolamentazione alternative su quattro dimensioni diverse: Si tratta di dati strutturali.

- introduzione/istituzione (*adoption*),
- conoscenza/attenzione (*awareness*),
- riconoscimento/accettazione (*attitude*),
- azioni concrete di regolamentazione (*action*).

La valutazione si basa sull'analisi, da un lato, di fattori contestuali che caratterizzano il mercato e il quadro normativo di un'iniziativa di regolamentazione, difficilmente modificabili (p. es. conflitti tra interessi pubblici e privati) e, dall'altro, di fattori di successo istituzionali e/o organizzativi su cui le iniziative di autoregolamentazione possono incidere (p. es. coinvolgimento degli attori interessati, sanzioni effettive). Questo approccio consente di valutare gli effetti delle iniziative di autoregolamentazione nel loro complesso (*performance*) e di identificare le ragioni di eventuali debolezze.

Per l'analisi empirica, l'oggetto in esame viene circoscritto definendo il concetto di regolamentazione e classificando le forme di regolamentazione alternative (autoregolamentazione, coregolamentazione). L'indagine prende in considerazione soltanto le iniziative «normative», vale a dire che vietano determinati comportamenti, ma non per esempio le campagne puramente informative. Rientrano nell'oggetto d'indagine le iniziative di settore che configurano un miglioramento della protezione dei giovani dai rischi dei media in tutto il settore. Le misure adottate da singole imprese non entrano in linea di conto, a meno che non siano collegate alle iniziative di settore.

Le analisi si fondano sull'esame di documenti (p. es. codici di condotta, statuti), su interviste con rappresentanti delle iniziative di autoregolamentazione e su un sondaggio scritto cui hanno partecipato i quattro principali fornitori svizzeri di servizi di telecomunicazione. Per determinare l'efficacia dell'autoregolamentazione sono state inoltre effettuate rilevazioni empiriche. In un *sondaggio* svolto nel quadro del *World Internet Project – Switzerland* (WIP-CH), è stato chiesto ai genitori con figli



minorenni in che misura fruiscono delle offerte promosse dalle iniziative di autoregolamentazione e come le giudicano (n=323). Le domande del sondaggio vertevano in particolare sulla conoscenza e sull'utilità dell'indicazione dell'età minima per la fruizione di videogiochi e film e sull'utilizzo dei filtri per la protezione dei minori. L'efficacia dei filtri per la protezione dei minori è stata valutata per mezzo di analisi secondarie, mentre l'efficacia delle restrizioni di accesso è stata esaminata perlopiù attraverso *test di acquisto esplorativi* nel settore dei videogiochi e dei film venduti online e offline, con i quali si voleva chiarire se vengano effettuati controlli dell'età e se ai giovani che non hanno ancora raggiunto l'età minima richiesta sia effettivamente negata la vendita di prodotti non adatti. I test di acquisto sono stati condotti in 108 punti vendita (commercio stazionario) sparsi su tutto il territorio svizzero. Nel settore del commercio online sono stati testati 90 canali di vendita per verificare gli eventuali ostacoli nel processo di acquisto.

### Rassegna delle iniziative settoriali di autoregolamentazione

L'autoregolamentazione ha in generale una lunga tradizione nel settore dei media, per esempio in seno ai consigli della stampa e della pubblicità. Le iniziative di protezione dei giovani dai rischi dei media esaminate nell'ambito del presente progetto sono invece relativamente nuove: nel 2003 è stato introdotto l'accordo settoriale per i servizi di telecomunicazione a valore aggiunto, cui nel 2006 e 2007 sono seguite diverse iniziative, per esempio nel settore dei servizi a valore aggiunto (il codice d'onore dell'Associazione dei fornitori di servizi a valore aggiunto SAVASS e il codice di condotta relativo ai servizi di telefonia mobile a valore aggiunto) e i codici di condotta nel settore dei film e dei videogiochi emanati dalle associazioni di categoria ASV (film) e SIEA (videogiochi).

Iniziativa di autoregolamentazione	Organizzazione promotrice	ID	Introduzione	Settore interessato
Accordo settoriale per i servizi di telecomunicazione a valore aggiunto	Associazione svizzera delle telecomunicazioni	asut	2003	Telecomunicazione / servizi a valore aggiunto
Codice di condotta SIEA/PEGI per la protezione della gioventù	Swiss Interactive Entertainment Association	SIEA	2006	Videogiochi Commercio stazionario Dal 2009: commercio online
Codice d'onore dell'associazione di categoria dei fornitori di servizi a valore aggiunto	Associazione di categoria dei fornitori di servizi a valore aggiunto	SAVASS	2006	Telecomunicazione / servizi a valore aggiunto
Codice di condotta movie-guide	Associazione svizzera del videogramma	ASV	2007	Film Commercio stazionario Dal 2014: commercio online
Codice di condotta per i servizi di telefonia mobile a valore aggiunto	nessuna	-	2007	Telecomunicazione / servizi a valore aggiunto
Iniziativa di settore asut per una migliore protezione dei minori dai nuovi media e per la promozione delle competenze in materia di media nella società	Associazione svizzera delle telecomunicazioni	asut	2008	Telecomunicazioni / servizi a valore aggiunto e Internet
Codice di condotta hosting (CCH)	Swiss Internet Industry Association	simsa	2013	Internet

**Tabella 1: Rassegna delle iniziative di autoregolamentazione (per anno di introduzione e settore)**

Un'autoregolamentazione in relazione a Internet è stata introdotta soltanto nel 2008, con l'iniziativa di settore dell'Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut) per una migliore protezione dei minori dai rischi dei media. In seguito, anche la SIEA (2009) e l'ASV (2014) hanno integrato Internet

(commercio online) nel loro codice di condotta. Dal 2013 inoltre, nel quadro della sisma esiste il codice di condotta hosting (CCH).

Il peso attribuito alla protezione della gioventù nei codici di condotta varia da un'iniziativa di autoregolamentazione all'altra: i codici di condotta nei settori dei videogiochi (codice di condotta SIEA/PEGI per la protezione della gioventù) e dei film (codice di condotta movie-guide) sono incentrati su questo aspetto.

Anche l'iniziativa di settore asut per una migliore protezione dei minori dai nuovi media e per la promozione delle competenze in materia di media nella società ha come oggetto la protezione dei giovani. Il codice di condotta hosting (CCH) riguarda invece i contenuti illeciti in generale e non è focalizzato sulla protezione della gioventù.

I tre codici di condotta nel settore dei servizi a valore aggiunto perseguono vari obiettivi in materia di tutela dei consumatori e di lotta alle truffe e agli abusi. In essi, la protezione della gioventù è solo uno dei tanti temi trattati e i requisiti definiti in materia si spingono di rado oltre le prescrizioni della legge.

Le ragioni che spingono i settori a promuovere iniziative di autoregolamentazione sono molteplici, spesso legate alla presa di coscienza di un problema e alle critiche pubbliche che ne conseguono (p. es. offerte abusive nei servizi a valore aggiunto, il controverso dibattito sulla violenza giovanile e sul ruolo dei giochi a contenuto violento nonché il dibattito pubblico sui rischi legati a Internet). La decisione di autoregolamentarsi è indotta principalmente dal timore di veder compromessa la reputazione e dalla speranza di evitare un irrigidimento delle regolamentazioni statali. In altri casi, l'introduzione di un'autoregolamentazione è una reazione diretta a iniziative di normazione promosse dallo Stato. Il codice di condotta movie-guide (nel settore dei film) e il codice di condotta per i servizi di telefonia mobile a valore aggiunto sono stati promossi in seguito a modifiche di normative statali. Il codice di condotta hosting vuole dal canto suo contribuire a colmare una lacuna giuridica in materia di responsabilità dei provider.

### **Autoregolamentazione nei settori dei film e dei videogiochi**

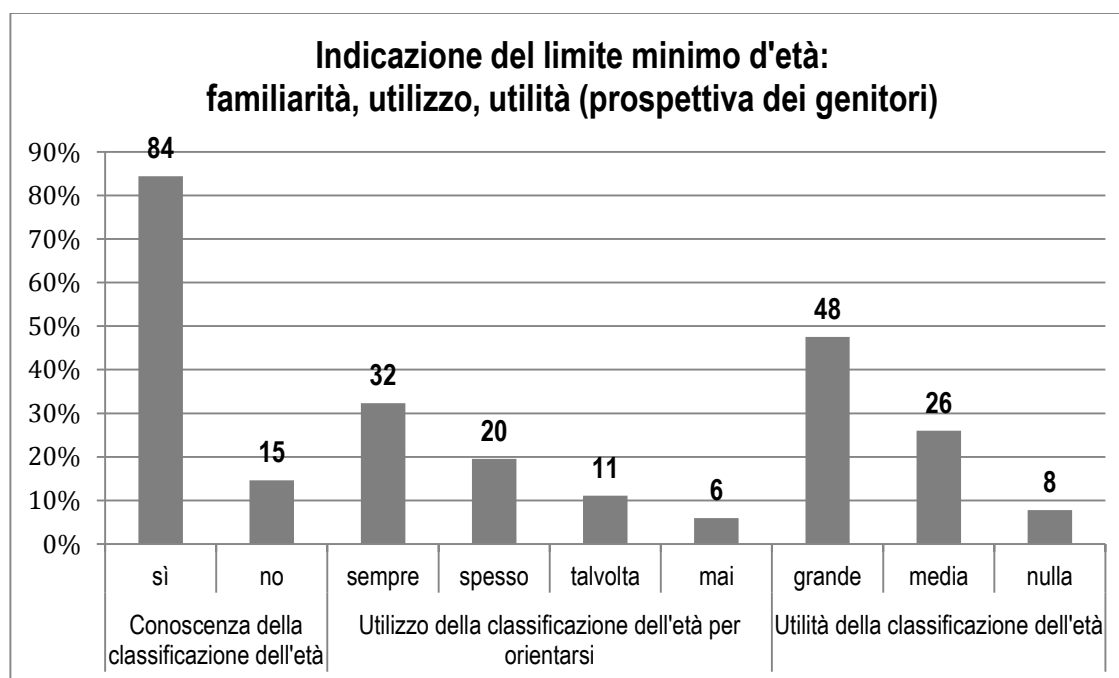
Nei settori dei film e dei videogiochi, due associazioni di categoria si stanno dotando di misure di autoregolamentazione. La SIEA (Swiss Interactive Entertainment Association) ha introdotto il codice di condotta SIEA-PEGI per il settore dei videogiochi e l'Associazione svizzera del videogramma (ASV) ha elaborato il codice di condotta movie-guide per il settore dei film. I due codici prescrivono l'obbligo di indicare il limite minimo d'età sui prodotti e di verificare l'età al momento della vendita. L'indicazione del limite minimo d'età sui prodotti in vendita e l'astenersi dal vendere prodotti non adatti a chi non ha raggiunto l'età richiesta sono misure di protezione della gioventù.

Il presente rapporto mostra che le iniziative di autoregolamentazione nei settori dei film e dei videogiochi forniscono un importante contributo sul piano della regolamentazione, poiché introducono misure di protezione della gioventù in aree di rischio cruciali, come quelle della violenza e della pornografia. Viste l'ampia fruizione di film e giochi da parte dei giovani e la potenziale pericolosità dei contenuti non adatti, queste misure sono di fondamentale importanza.

Le iniziative svizzere di autoregolamentazione contribuiscono con le loro misure a migliorare la trasparenza e di conseguenza a ridurre il rischio di entrare involontariamente in contatto con offerte potenzialmente dannose. I sistemi differenziati di indicazione dei limiti d'età vanno ben oltre i requisiti

minimi stabiliti dalla legge e costituiscono dunque un valore aggiunto rispetto alla regolamentazione statale.

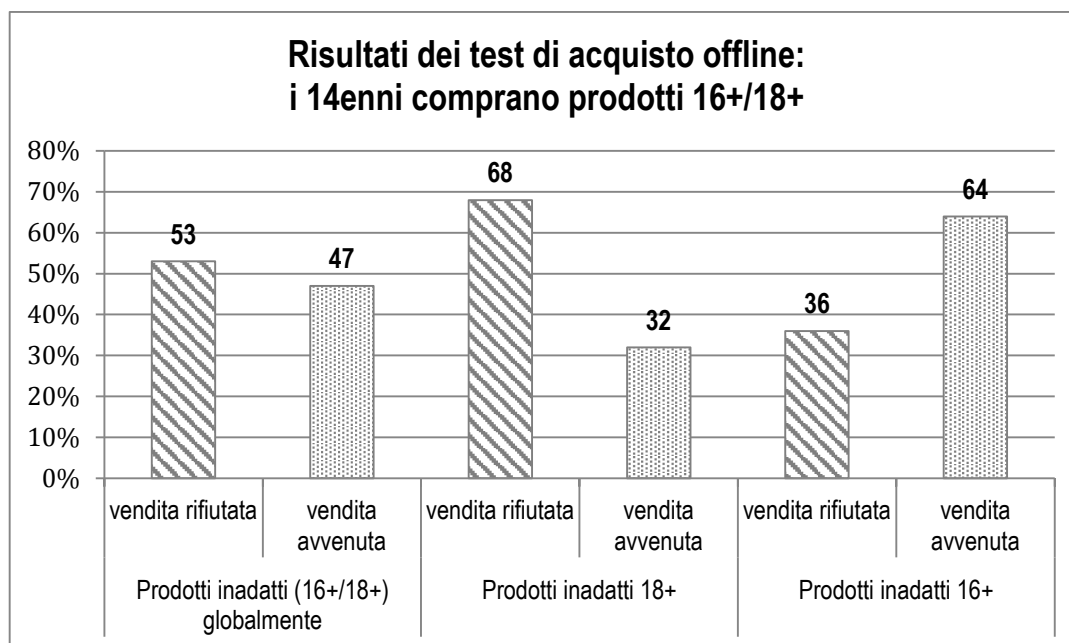
Le iniziative di autodisciplina sono di grande utilità anche per i genitori: gran parte di loro (84 %) conosce l'indicazione del limite minimo d'età, il 52 per cento ne tiene conto sistematicamente o spesso per orientarsi negli acquisti e il 48 per cento lo reputa molto utile.



**Figura 1: Indicazione del limite minimo d'età (prospettiva dei genitori)**

In entrambi i settori (film e videogiochi), il campo di applicazione delle iniziative di autoregolamentazione è tuttavia circoscritto ai prodotti standard offerti dai negozi (commercio in denaro) e non si estende ad altri canali di acquisto come le piattaforme di condivisione. Vi è dunque un comparto non precisamente quantificabile che sfugge alle iniziative di autoregolamentazione.

Va poi detto che i controlli dell'età al momento della vendita non vengono sempre fatti a dovere. I test di acquisto condotti nel quadro del presente progetto mostrano che nel 47 per cento dei casi viene venduto un prodotto non adatto all'età, i prodotti 16+ con una frequenza doppia rispetto ai prodotti 18+ (64 % i primi, 32 % i secondi).



**Figura 2: Risultati dei test di acquisto offline**

L'interrogativo che si pone a questo punto riguarda la prassi dei controlli e dell'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto delle disposizioni contenute nei codici di condotta. La SIEA è l'unica che prevede un adeguato sistema di controlli e sanzioni: essa effettua regolarmente test di acquisto e si avvale degli strumenti sanzionatori a disposizione. Nel settore dei film, l'associazione di categoria non effettua controlli e viene fatto affidamento sulle strutture di controllo delle imprese.

Entrambe le associazioni di categoria accordano un peso adeguato alla protezione dei giovani dai rischi dei media che, pur non rappresentando un obiettivo centrale, è considerata un compito importante per salvaguardare la reputazione del settore. Le questioni concernenti la protezione della gioventù sono integrate nella struttura organizzativa delle associazioni, tenendo adeguatamente conto del problema. Entrambe le associazioni stanziavano ogni anno risorse consistenti in favore della protezione della gioventù e mostrano la volontà di continuare a investire e sostenere iniziative in questo ambito. Tuttavia, alla luce del calo delle vendite nel commercio stazionario e di cambiamenti nella struttura di creazione del valore aggiunto, il finanziamento delle iniziative di autoregolamentazione non è garantito a lungo termine e non c'è propensione a farsi carico di spese maggiori.

Lo svolgimento di controlli regolari (test di acquisto), come già è prassi in seno alla SIEA, potrebbe contribuire a migliorare la protezione della gioventù. Le esperienze in altri Paesi dimostrano che vi è un maggior rispetto delle regole, quando vengono effettuati controlli regolari e divulgati i risultati dei test.

#### **Autoregolamentazione nel settore dei servizi a valore aggiunto: intrattenimento per adulti**

In Svizzera, i servizi a valore aggiunto sono regolamentati da una normativa settoriale globale che integra prescrizioni della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC), dell'ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (OST) e dell'ordinanza dell'11 dicembre 1978 sull'indicazione dei prezzi (OIP). Nel settore dei servizi a valore aggiunto sono state inoltre promosse quattro iniziative

di autoregolamentazione. L'Associazione svizzera delle telecomunicazioni (asut) è promotrice di un accordo settoriale per i servizi di telecomunicazione a valore aggiunto e dell'iniziativa di settore per una migliore protezione dei minori dai nuovi media. Sono stati inoltre introdotti un codice di condotta per i servizi di telefonia mobile a valore aggiunto e un codice d'onore dell'associazione di categoria dei fornitori di servizi a valore aggiunto (SAVASS). Questi codici di condotta contengono una serie di direttive concernenti in particolare la lotta contro le truffe e la gestione dei reclami della clientela. La protezione della gioventù è tematizzata, ma il più delle volte non costituisce l'argomento centrale. Le iniziative che trattano esplicitamente la questione hanno come oggetto la tutela dei minori dai rischi connessi ai servizi a carattere erotico o pornografico (intrattenimento per adulti).

In generale, le misure di protezione interessano l'ambito circoscritto dei servizi a valore aggiunto e hanno dunque effetti su un segmento di mercato molto ristretto. Inoltre, il contributo fornito delle iniziative di autoregolamentazione nel settore dei servizi a valore aggiunto è limitato, poiché i requisiti in esse formulati in merito alla protezione della gioventù e al controllo dell'accesso coincidono sostanzialmente con quanto già sancito nella legge, e non apportano dunque garanzie normative supplementari in favore della protezione della gioventù. Cionondimeno esse apportano alcune precisazioni e stabiliscono una ripartizione dei compiti nella realizzazione delle misure e nell'attuazione operativa delle disposizioni giuridiche, concretizzando direttive statali riguardanti il processo di attuazione. In questo le iniziative di autoregolamentazione forniscono un valido contributo in materia di protezione della gioventù. I pilastri portanti dell'implementazione delle iniziative sono le misure tecniche, contrattuali e organizzative imposte ai fornitori di servizi di telecomunicazione e ai fornitori di servizi a valore aggiunto.

Un efficace strumento per il controllo dell'accesso è rappresentato dai blocchi tecnici attivati dai fornitori di servizi di telecomunicazione a livello di sistema, che prevedono l'identificazione dell'età al momento della sottoscrizione del contratto e l'attribuzione ai servizi a valore aggiunto a carattere erotico o pornografico di categorie separate di numeri, non accessibili agli utenti minorenni. Il boom nel settore della comunicazione mobile e la crescente diffusione dei telefoni cellulari anche tra bambini e giovani impongono blocchi sempre più efficaci a livello di sistema. Il blocco per gli utenti minorenni dei servizi a valore aggiunto a carattere erotico o pornografico è tuttavia prescritto per legge e non è un requisito introdotto ex novo dall'autoregolamentazione. Il contributo delle aziende è quello di attuare le disposizioni giuridiche conformemente alla legge.

I controlli di accesso praticati dai fornitori di servizi a valore aggiunto non forniscono invece elevate garanzie di protezione, poiché di norma non vengono effettuati accertamenti dell'età ma è lasciato agli utenti stessi il compito di indicarla. Questa forma di controllo dell'accesso mediante l'autodichiarazione è poco efficace, poiché facilmente eludibile (è sufficiente fornire dati falsi).

La gestione dei reclami, il controllo e le sanzioni sono organizzati diversamente nelle varie associazioni di categoria: i reclami per i servizi a valore aggiunto sono gestiti per lo più esternamente, in un processo a due tappe che coinvolge istituzioni dei fornitori di servizi e l'organo di conciliazione ombudscom. La SAVASS effettua presso i fornitori di servizi a valore aggiunto sia controlli proattivi a campione sia controlli reattivi in seguito a reclami. Reclami e vertenze vengono gestiti cercando la via della conciliazione. I fornitori di servizi a valore aggiunto devono essere spinti ad autoregolamentarsi non tanto per la minaccia di sanzioni, ma piuttosto per fattori legati alla reputazione. L'asut stessa non dispone di meccanismi efficaci di controllo e sanzione per imporre il rispetto delle direttive contenute

nelle iniziative di settore da essa promosse. I fornitori di servizi di telecomunicazione possono avvalersi, nei confronti dei fornitori di servizi a valore aggiunto, delle possibilità di controllo e sanzione che emanano dalle relazioni contrattuali. Vero è, però, che nella pratica i primi non fanno mai ricorso agli strumenti di controllo e sanzione. I controlli proattivi non vengono effettuati in ragione del volume dell'offerta e i controlli reattivi e le sanzioni non entrano praticamente mai in linea di conto, in primis perché è raro che i fornitori di servizi di telecomunicazione ricevano reclami per i mancati controlli d'accesso ai servizi di intrattenimento per adulti.

Nel complesso, dunque, l'utilità dell'autodisciplina nel settore dei servizi a valore aggiunto è limitata. D'altro canto si presume che il settore dell'intrattenimento per adulti non comporti rischi eccessivamente marcati per i giovani. Esistono, infatti, numerose altre fonti meno costose (soprattutto Internet) che celano insidie ben maggiori.

Per circoscrivere il problema sarebbe bene che le autorità competenti valutassero i rischi concreti legati alla fruizione di servizi a valore aggiunto non adatti ai minori e, se del caso, vagliassero opportune misure.

Indipendentemente da ciò, le iniziative di autoregolamentazione dei fornitori di servizi a valore aggiunto potrebbero contribuire a migliorare la situazione chiarendo che l'autodichiarazione da parte dell'utente non rappresenta una barriera efficace all'accesso. Inoltre, le associazioni potrebbero emettere direttive e/o raccomandazioni concrete su sistemi di controllo dell'accesso molto efficaci e al contempo in grado di garantire un'adeguata protezione dei dati.

### **Autoregolamentazione nel settore dei servizi a valore aggiunto: controllo dei costi**

I servizi a valore aggiunto sottostanno inoltre a regolamentazioni in materia di controllo dei costi. Da anni l'intero settore è nel mirino delle critiche per abusi, truffe e tariffe sovradimensionate. L'autoregolamentazione affronta dunque un problema spinoso, potenzialmente molto dannoso in termini finanziari. Il boom di offerte di intrattenimento commerciali/a pagamento aumenta le probabilità per bambini e giovani di entrarvi in contatto e aggrava in generale il rischio cui sono esposti. Le prescrizioni di autoregolamentazione nel settore dei servizi a valore aggiunto contribuiscono solo marginalmente a ridurre questo rischio e apportano un limitato beneficio sul piano della regolamentazione in materia di protezione della gioventù.

I codici di condotta nel settore dei servizi a valore aggiunto contengono regole in materia di controllo dei costi che, tuttavia, non si spingono oltre i requisiti minimi disposti per legge e non configurano una protezione specifica della gioventù. Mancano dunque le basi per implementare opportune misure settoriali. I fornitori di servizi a valore aggiunto reagiscono semmai solo ex post, con soluzioni accomodanti in caso di problemi concreti. I fornitori di servizi di telecomunicazione attuano i blocchi previsti dalla legge per i servizi a valore aggiunto a livello di rete e offrono dunque la possibilità di controllare i costi. Le sanzioni, molto contenute, sono da essi applicate esclusivamente in caso di abuso o truffa.

L'ambito di applicazione delle misure è molto limitato, poiché le regole concernono soltanto i servizi a valore aggiunto fatturati dai fornitori di servizi di telecomunicazione. Le garanzie di tutela riguardano dunque una minima parte dei rischi commerciali cui sono esposti i giovani, quali utenti del mercato. I micro-pagamenti, gli acquisti in-app, i giochi promozionali, gli abbonamenti truffa e gli inganni non rientrano nello stretto ambito dei servizi a valore aggiunto e non sono dunque soggetti all'autoregolamentazione nel settore dei servizi a valore aggiunto. Anche le garanzie di protezione sancite dal diritto

non riguardano, eccezion fatta per le prescrizioni in materia di trasparenza, molte offerte con costi ingannevoli per le fasce più giovani di utenti. Se ne evince che i rischi correlati ai costi cui sono esposti i giovani non sono circoscritti ai servizi a valore aggiunto, bensì sono insiti nell'intera piattaforma online in ragione della convergenza tra telecomunicazione e Internet.

Un'autoregolamentazione collettiva per disciplinare i molteplici rischi in materia di costi è poco probabile, poiché mancano adeguati incentivi. Il settore dei servizi a valore aggiunto è inoltre molto frammentato, poiché in esso operano migliaia di fornitori diversi, il che rende ancora meno realistica la prospettiva di autoregolamentazione. Esistono poi profonde divergenze tra gli interessi economici dei fornitori di servizi e gli interessi pubblici nell'ambito della tutela dei consumatori: l'autoregolamentazione intesa in senso stretto non rappresenta dunque una soluzione percorribile. Si profila in definitiva l'esigenza di elaborare una normativa statale rigorosa che prescriva standard minimi vincolanti.

Alla luce dei molteplici nuovi rischi emersi nel settore del controllo dei costi (p. es. micro-pagamenti, acquisti in-app), sarebbe auspicabile che le istituzioni statali valutino i rischi e all'occorrenza adottino opportune misure, e che vengano potenziate le informazioni per i consumatori e le misure di autoprotezione per gli utenti. Designare istanze consultive e di ricorso ben visibili può rivelarsi una soluzione valida. Sarebbe inoltre opportuno ampliare il mandato e il campo d'attività dell'organo di conciliazione affermato e riconosciuto, ombudskom.

### **Autoregolamentazione in Internet**

La fruizione di Internet da parte di bambini e giovani comporta molteplici opportunità e rischi. Tra questi, la messa in pericolo della sfera privata, il contatto (impreparato) con contenuti non adatti, contatti pericolosi, diffamazione e molestie (cyberbullismo), utilizzo eccessivo di Internet e dipendenze, sovraccarico di informazioni, violazione delle disposizioni in materia di diritto d'autore nonché rischi associati ai costi elevati<sup>3</sup>.

In materia di protezione della gioventù nel settore di Internet, va detto che in Svizzera non esistono normative statali specifiche riguardanti Internet, ma trovano applicazione diverse disposizioni giuridiche di carattere generale. Nel complesso, le possibilità configurate dallo Stato di regolamentare Internet sono però piuttosto limitate, in ragione innanzitutto del carattere globale della rete, dei rapidi sviluppi tecnologici e delle limitate possibilità restrittive previste dal diritto (p. es. dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla libertà di espressione). Di riflesso, anche il Consiglio federale svizzero ha valutato con molta cautela la possibilità di introdurre normative giuridiche. Egli sostiene che sia necessario, da un lato, mettere maggiormente l'accento sulla promozione delle competenze medialie e sugli accorgimenti tecnici (programmi di protezione, filtri) e, dall'altro, dare a misure di autoregolamentazione elaborate dal settore precedenza sulle normative statali.

L'autoregolamentazione nel settore di Internet deve tuttavia affrontare sfide analoghe a quelle che si pongono per le normative statali: Internet è un'infrastruttura multifunzionale nella quale viene offerta una moltitudine di prodotti, contenuti e servizi fruibili su varie piattaforme. I molteplici settori coinvolti sono caratterizzati da condizioni quadro molto diverse, ciascuno con strutture di fornitura e di offerta

---

<sup>3</sup> Cfr. in merito la classificazione dei problemi nella protezione dei giovani dai rischi dei media secondo Dreyer et al. (2013, pag. 60) e la tabella 18 del presente rapporto conclusivo «Valutazione delle misure di autoregolamentazione per la protezione dell'infanzia e della gioventù dai rischi dei media nei settori dei film, dei videogiochi, delle telecomunicazioni e di Internet».

nonché rischi a sé. Di conseguenza variano anche le possibilità di stabilire codici di autoregolamentazione come pure la loro potenziale efficacia e adeguatezza.

L'esperienza mostra che tra le numerose iniziative di autoregolamentazione o coregolamentazione in Internet che sono state promosse a livello internazionale, alcune hanno avuto esito negativo, altre invece sono andate a buon fine. Anche in Svizzera le associazioni di categoria si assumono responsabilità per il settore di Internet. Nel 2008, in seno all'asut è stata promossa l'iniziativa di settore per una migliore protezione dei minori dai nuovi media e per la promozione delle competenze in materia di media. Simsa, l'associazione di categoria per il settore di Internet, ha promosso nel 2013 il codice di condotta hosting (CCH), un'ulteriore iniziativa di autoregolamentazione.

In linea generale, però, la protezione della gioventù non rappresenta un tema prioritario né in seno alla simsa né in seno all'asut. Ciò spiega il debole ancoramento organizzativo, nelle associazioni di settore, delle tematiche a essa correlate e l'entità piuttosto modesta delle risorse stanziare in favore delle misure di protezione della gioventù a livello di associazioni. Entrambe le iniziative in esame non tengono per altro conto del fattore di successo legato al coinvolgimento degli attori interessati e rappresentano un'autoregolamentazione in senso stretto, che non prevede la partecipazione formale dello Stato. Alcune misure proposte nell'iniziativa di settore dell'asut prefigurano sì la collaborazione con gruppi di attori coinvolti nell'ambito della protezione della gioventù, e hanno contribuito a promuovere progetti comuni, ma non prevedono un coinvolgimento strutturale formalizzato di associazioni di consumatori o rappresentanti dei genitori e attori statali, che vada oltre questi progetti. Le iniziative svizzere trattano una rosa di temi limitata rispetto ai tanti rischi presenti in Internet, ma affrontano alcuni argomenti cruciali, come la protezione dei minori da contenuti inadatti, molestie e contatti pericolosi. Anche il contributo di regolamentazione rispetto alle norme e agli standard fissati è elevato, poiché i requisiti delle misure proposte vanno oltre i requisiti minimi sanciti nella legge. Le due associazioni di categoria hanno creato le piattaforme per l'elaborazione delle iniziative di settore, ma non si assumono ulteriori funzioni di controllo (gestione dei reclami, controllo dell'attuazione e sanzioni).

Il codice di condotta della simsa disciplina la procedura di segnalazione e rimozione (*Notice and takedown*, NTD) in caso di reclami per contenuti illeciti. Il codice rappresenta una linea guida non vincolante per i fornitori di servizi di content hosting, dunque facoltativa. Attualmente non è noto quanti hoster facciano effettivamente uso della procedura NTD e in generale sarebbe bene non sopravvalutare gli effetti del codice di condotta CCH in materia di protezione della gioventù. Le misure di autoregolamentazione in materia di content hosting interessano unicamente i servizi di hosting erogati da fornitori svizzeri e i contenuti da essi ospitati, che rappresentano una parte infinitesimale dei contenuti fruibili a livello mondiale. Gli hoster di contenuti adottano le procedure di NTD principalmente per contrastare i contenuti illeciti: tutelare la gioventù da contenuti inadatti non è dunque lo scopo centrale dell'iniziativa. L'esperienza mostra che le contestazioni riguardano per gran parte violazioni dei diritti d'autore e dei diritti della personalità, due settori che hanno rilevanza semmai solo marginale rispetto alla protezione della gioventù.

L'iniziativa di settore per una migliore protezione dei minori dai nuovi media è stata sottoscritta nel 2008 da Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise e Orange, che in termini di quote di mercato rappresentano i quattro principali fornitori svizzeri di accesso a Internet. L'iniziativa di settore dell'asut si articola in diverse sezioni tematiche. L'attuazione delle disposizioni giuridiche concernenti Internet si focalizza, proprio come il codice CCH della simsa, sul ruolo dei fornitori di servizi di telecomunicazione come hoster di contenuti, i quali devono impegnarsi per tutelare i giovani dai rischi dei media. L'iniziativa



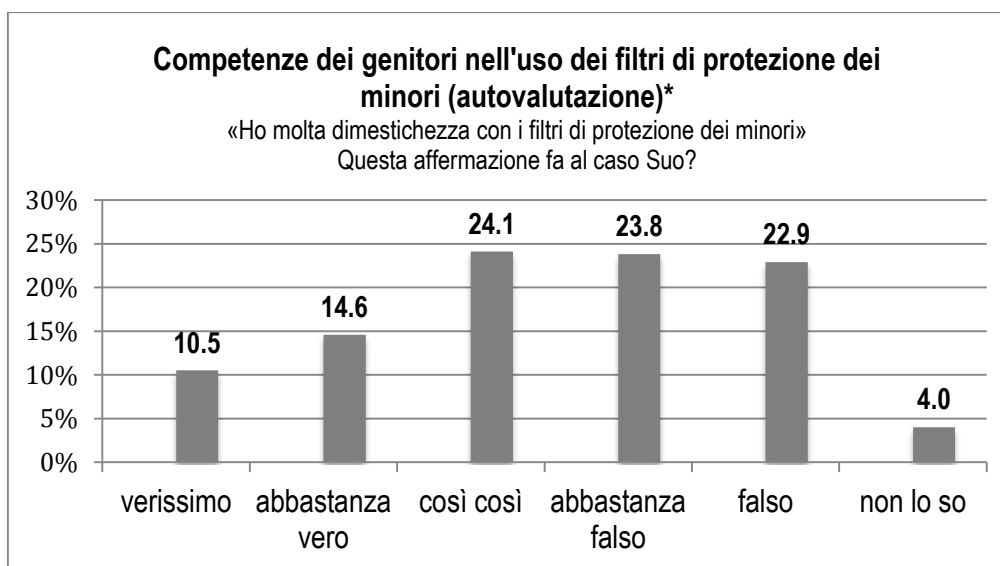
formula inoltre misure facoltative per migliorare la tutela dei minori dai rischi dei media, tra cui il blocco dell'accesso a siti a sfondo pedopornografico sulla base della lista del SCOCI, la sorveglianza delle chatroom di suo dominio e l'offerta di filtri Internet per la tutela di minori. Vengono inoltre specificati requisiti in materia di prevenzione e informazioni finalizzate al miglioramento delle competenze mediali, con la formulazione di misure soprattutto a carattere informativo, tra cui la designazione nelle aziende di un incaricato della tutela dei minori, la consulenza in materia di protezione dei giovani dai rischi dei media presso le strutture di interfaccia (punti vendita, hotline, Internet) nonché il dialogo e la cooperazione con associazioni e gruppi di riferimento impegnati nella protezione dei giovani dai rischi dei media. Per l'implementazione pratica ci si affida a misure organizzative che devono essere adottate dai provider di Internet.

Dalla valutazione dell'iniziativa di settore dell'asut, come implementata, emerge un quadro generale in chiaro-scuro. Nel settore delle misure *informative*, tutte le aziende collaborano mediante progetti con gruppi di attori interessati, operanti nel settore della protezione dei giovani dai rischi dei media. Tuttavia, l'iniziativa di settore non prevede un coinvolgimento strutturale di questi attori. Tutte le imprese possono designare, previa consultazione un incaricato della tutela dei minori dai rischi dei media il quale, tuttavia, non è sempre facilmente identificabile sui siti Internet destinati ai clienti. Tutti i siti Internet delle aziende contengono informazioni per i clienti sulla tutela dei minori, ma non tutti i fornitori di servizi dispongono di opuscoli e guide in formato cartaceo sul tema della protezione dei giovani dai rischi dei media, da distribuire nei punti vendita. Il personale commerciale e i consulenti di tutte le aziende sono opportunamente istruiti e, in caso di necessità, rimandano gli interessati alle informazioni sulla tutela dei minori. Solo in casi rari è prevista una verifica delle prestazioni di consulenza. L'accordo di settore configura una consulenza efficace in materia di tutela dei minori presso i punti vendita. I risultati di un sondaggio tra i genitori svolto nell'ambito di questa analisi indicano tuttavia che al momento dell'acquisto di un telefono cellulare destinato ai figli, il 71 per cento dei genitori non è stato informato sulle possibilità di tutela dei minori. Ciò significa non sfruttare un'ottima occasione per sensibilizzare di persona i genitori e contribuire a migliorare le loro competenze.

Anche nel settore delle misure *di regolamentazione*, i risultati della valutazione mettono in rilievo limiti nell'efficacia dell'iniziativa di settore. Non tutti i firmatari dell'iniziativa reputano per esempio rilevanti le prescrizioni sulla sorveglianza delle chatroom e sul content hosting: nessuna delle aziende coinvolte gestisce proprie chatroom e soltanto Swisscom offre servizi di webhosting. In pratica, queste misure settoriali nazionali coprono una parte ridottissima dei fornitori attivi in tutto il mondo e dei contenuti diffusi globalmente. Ad ogni modo, le considerazioni di carattere normativo nel settore di Internet sono generalmente incentrate sui provider di Internet (*Internet access provider*), che hanno un campo d'influenza nettamente superiore, intrattenendo relazioni commerciali con i loro utenti e assumendo una posizione di «guardiani» (*gatekeeper*) in Internet. Per questo motivo, le iniziative tentano sistematicamente di introdurre misure di regolamentazione a livello di provider. In Svizzera, i blocchi tecnici a livello di rete, sono attuati in pratica esclusivamente per i contenuti illegali, in base alla lista SCOCI di indirizzi di siti a sfondo pedopornografico, come previsto anche nell'iniziativa di settore. Tutti e quattro i provider di Internet si sono impegnati volontariamente in tal senso. L'iniziativa di settore non mira tuttavia a introdurre, a livello di rete, sistemi di protezione (filtri) più rigidamente differenziati per contenuti inadatti, che prevedano maggiori blocchi di accesso per gli utenti minorenni. Ciò è dovuto alle difficoltà organizzative e alle complicazioni giuridiche legate ai blocchi di rete differenziati. Al posto dei controlli di accesso si effettuano dunque verifiche dell'età a monte, o da parte dei fornitori di servizi e contenuti oppure tramite software per la protezione dei minori installati sui terminali degli utenti.

La politica ha più volte tematizzato le possibilità di tutelare i giovani in Internet attraverso i *programmi di protezione per minori (filtri)*, esortando i fornitori di servizi di Internet a informare maggiormente i loro clienti su queste soluzioni tecniche. L'iniziativa di settore per una migliore protezione dei minori dai nuovi media accoglie questo invito, prescrivendo che le aziende firmatarie mettano a disposizione dei loro clienti software efficaci di protezione dei bambini, sotto forma di applicazioni scaricabili o di altro tipo. I quattro provider di accesso a Internet onorano volontariamente questo impegno, offrendo propri software di filtraggio nell'ambito dei servizi erogati o inserendo sulle loro pagine Internet rinvii a programmi di protezione. Va detto tuttavia che meno del 10 per cento dei clienti Internet delle citate aziende fa realmente uso di queste offerte, per tutta una serie di motivi: mancanza di sensibilità al problema, insufficienti competenze dei genitori, problemi di compatibilità tecnica fino all'esistenza di prodotti alternativi in Internet.

Nel quadro della presente analisi è stato dunque condotto anche un sondaggio sulla dimestichezza dei genitori nell'uso di filtri Internet. Dai dati empirici (n=323) emerge che l'utilizzo di filtri per la protezione dei minori non è una pratica molto diffusa: solo il 53 per cento dei genitori interpellati, i cui figli usano computer, tablet o telefoni cellulari, afferma di aver installato un filtro di protezione almeno su uno di questi apparecchi, telefoni cellulari all'ultimo posto (23 %). Per molti genitori, utilizzare i software di filtraggio è complicato. Il 57 per cento ammette di non avere familiarità con i filtri di protezione e solo un quarto ritiene di aver acquisito competenze adeguate per districarsi con i software di filtraggio.



**Figura 3: Competenze in materia di filtri di protezione dei minori (autovalutazione)**

D'altro canto, più della metà dei genitori interpellati (il 56 %) crede che i filtri protettivi siano una soluzione efficace per proteggere i bambini dai rischi di Internet e solo l'11 per cento esprime parere contrario. È bene chiedersi tuttavia se questa fiducia dei genitori nei filtri protettivi sia giustificata.

I risultati di analisi secondarie svolte nel quadro della presente valutazione indicano che l'*efficacia* dei software di protezione non va sopravvalutata. Confrontando i software di protezione dei minori a livello internazionale per mezzo del test SIP-Bench è emerso che tutti i prodotti testati ottengono una valutazione bassa in termini di efficacia (da <2 a 4), risultato piuttosto scarso. Il software F-Secure Internet

Security messo a disposizione dai leader svizzeri del mercato si schiera oltre la metà (13° posizione su 21 prodotti testati). Avere cieca fiducia nelle soluzioni tecniche pare dunque fuori luogo. I filtri di protezione dei minori possono integrare, ma non sostituire, altre misure nel settore della protezione dei giovani dai rischi dei media (autodisciplina, promozione delle competenze medialiali).

Riassumendo si può affermare che le iniziative di autoregolamentazione promosse in Svizzera nel settore di Internet coprono uno spettro limitato di rischi, ma affrontano temi cruciali della protezione dei minori. I requisiti in esse formulati vanno oltre le prescrizioni di legge e forniscono un valido contributo in termini di regolamentazione. Sebbene siano stati definiti importanti passaggi attuativi, l'efficacia delle misure è, tranne che in alcuni casi, molto limitata. Un ulteriore sviluppo nell'iniziativa di settore dell'asut per una migliore protezione dei minori dai nuovi media, come già programmato, potrebbe contribuire a migliorare la tutela dei minori. Ciò favorirebbe un maggior coinvolgimento dei gruppi interessati (rappresentanti dei genitori, tutela dei consumatori) nell'iniziativa e un rafforzato ancoramento organizzativo in seno all'asut della protezione dei giovani dai rischi dei media. Da parte delle aziende si potrebbe migliorare la consulenza in materia di tutela dei minori presso i punti vendita e controllare la qualità della consulenza erogata.

## Executive summary

This report analyses Swiss self-regulatory initiatives for the protection of minors in the film, computer games, telecommunications and Internet sectors. The study encompasses the evaluation of two self-regulatory initiatives in the film and computer games sector, the findings of a parent survey on age ratings for films and games, as well as the results of test purchases in film and computer games outlets. The report further includes an analysis of five self-regulatory initiatives in the telecommunications sector (value-added services) and on the Internet, the findings of a parent survey about child protection filters, plus secondary analysis of test results regarding the effectiveness of child protection programs (filtering software). The report concludes with a summary of the findings and conclusions regarding options for improvement.

Forming the starting point for the study are the questions of what regulatory measures the sectors have taken to protect children in Switzerland, whether and how such measures have been implemented, how effective they are, and to what extent any regulated self-regulation or co-regulation approaches can be identified. In addition, the report seeks to identify how self-regulation may be improved and whether there is a need for additional regulatory measures.

These questions are addressed using the internationally tried and tested *4A evaluation approach* which examines alternative regulatory initiatives from the perspective of the following four dimensions:

- Adoption (introduction/establishment)
- Awareness (familiarity/perception)
- Attitude (recognition/acceptance)
- Action (actual regulatory steps taken).

For this evaluation, we first analyse the contextual factors influencing the market and regulatory field of a regulatory initiative which are difficult to change (e.g. conflicts between public and private interests). We then go on to analyse the institutional and organizational success factors that can be influenced by self-regulatory initiatives (e.g. stakeholder engagement, effective sanctions). This approach facilitates a wide-ranging assessment of the performance of self-regulatory initiatives and enables the identification of the reasons behind any weaknesses.

For the empirical analysis, the subject scope is based on the definition of the regulatory concept and a classification of alternative regulatory institutions (self-regulation, co-regulation). Only initiatives that are 'regulatory', i.e. that serve to restrict behaviour, are considered. Campaigns of a purely informational nature, for example, are not included. Industry initiatives that seek to make a cross-sectoral contribution to protecting minors from harmful media content are considered. Where they are not part of such sector-wide initiatives, measures taken by individual companies are not evaluated.

The research is based on an analysis of documents (e.g. codes of conduct, statutes), interviews with spokespersons for self-regulatory initiatives, and a written survey conducted by the big four Swiss telecoms providers. Additional empirical analyses were conducted to gauge the effects of self-regulation. As part of the *World Internet Project – Switzerland* (WIP-CH), a survey was conducted to determine how the parents of minors use and rate the offerings of the self-regulatory initiatives (n=323). In particular, the survey included questions about awareness of age ratings for computer games and films and their usefulness, as well as the use of child protection filters. The effectiveness of child

protection filters was evaluated in secondary analyses. The effectiveness of access controls was investigated primarily by means of *test purchases* of computer games and films/DVDs in online and offline stores. It was ascertained whether age checks were carried out, and whether purchases by children under the declared age rating for products were refused. The test purchases were carried out in a total of 108 retail stores across Switzerland. Purchases were also made in 90 online channels to check whether restrictions were applied during the process.

### Overview of sectoral self-regulatory initiatives

In general, self-regulation in the media sector has a long history, through press and advertising councils for example. However, the initiatives for protecting minors in media services which were examined for the purposes of this project were introduced relatively recently. The industry agreement on telecommunications value-added services was adopted in 2003. This was followed by several further initiatives in 2006 and 2007, including ones in the value-added sector (code of conduct of the Swiss Association Value Added Services (SAVASS); code of conduct for mobile value-added services) and codes of conduct for the film and games industries which were adopted by the respective industry associations (SVV for film and SIEA for computer games).

Self-regulatory initiative	Lead organization	Org. ID	Adoption	Scope
Industry agreement on telecommunications value-added services	Swiss Telecommunications Association	asut	2003	Telecommunications/value-added services
SIEA/PEGI code of conduct for child protection	Swiss Interactive Entertainment Association	SIEA	2006	Computer games Retail stores Since 2009: Online stores
Code of conduct of Swiss Association Value Added Services	Swiss Association Value Added Services	SAVASS	2006	Telecommunications/value-added services
movie-guide code of conduct	Swiss Videogram Association	SVV	2007	Films Retail stores From 2014: Online stores
Code of conduct for mobile value-added services	None	-	2007	Telecommunications/value-added services
asut industry initiative for better protection of minors in new media and for promoting media skills in society	Swiss Telecommunications Association	asut	2008	Telecommunications/value-added services & Internet
Hosting code of conduct (CCH)	Swiss Internet Industry Association	simsa	2013	Internet

**Table 1: Overview of SRIs by year of adoption and scope**

Self-regulation with respect to the Internet did not commence until 2008 with the advent of the asut industry initiative for the better protection of minors in media services. The SIEA (2009) and the SVV (2014) also widened their existing codes of conduct to include the Internet (online stores). simsa's hosting code of conduct (CCH) has existed since 2013.

The individual self-regulatory initiatives vary with regard to the role that child protection plays within the individual codes of conduct. The codes of conduct for computer games (SIEA/PEGI code of conduct for child protection) and films (movie-guide code of conduct) focus primarily on the protection of children.

The asut industry initiative for the better protection of minors in new media and for promoting media skills in society also specifically targets the protection of minors. The CCH on the other hand is focused more generally on illegal content and not specifically on child protection aspects.

The three codes of conduct in the value-added services sector encompass various consumer protection objectives and ways of combating fraud and abuse. Child protection is therefore only one of many issues and the obligations laid down in these codes rarely extend beyond the legal minimum.

There are a wide variety of reasons for introducing self-regulation. Self-regulatory initiatives are often launched in response to perceived problems and associated criticisms voiced by the public. Fraudulent value-added service offerings, critical discussions about youth violence and the role of violent games, along with public debate on the risks of the Internet are examples of where industries have responded with self-regulatory initiatives. Self-regulation is driven by concerns about reputational loss, plus the threat of stricter government regulation which self-regulation would pre-empt. In other cases, self-regulation is introduced as a direct response to proposed statutory regulations. The movie-guide code of conduct for films and the code of conduct for mobile value-added services came about as a result of changes to statutory regulations. The intention behind the hosting code of conduct, on the other hand, is to close a legal loophole relating to provider liability.

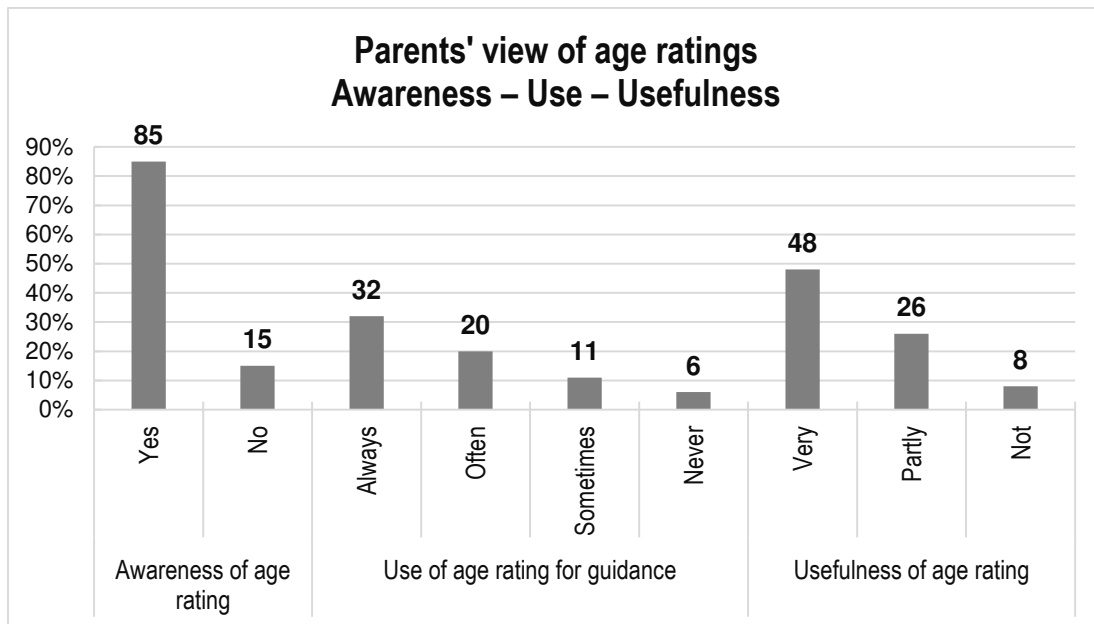
### **Self-regulation for films and computer games**

In the film and computer games sectors, two industry associations have adopted self-regulatory measures. The SIEA industry association introduced the SIEA-PEGI code of conduct in the field of computer games, while the movie-guide code of conduct of the Swiss Videogram Association (SVV) applies in the film sector. These two codes of conduct prescribe age ratings for products and controls on sales. For the purposes of child protection, products should have age ratings, and the sale of products should be refused if the purchaser is younger than the stated age.

This report will show that the self-regulatory initiatives of the film and computer games industries add significant regulatory value. With measures to protect children from violence and pornography in films and computer games, the initiatives target significant areas of risk. Their relevance is due to the widespread use of films and games by young people and the great potential for harm from inappropriate content.

The Swiss self-regulatory initiatives improve transparency, and consequently increase protection against inadvertent exposure to harmful offerings. As the differentiated age rating systems go well beyond the minimum statutory requirements, they provide added value over and above government regulation.

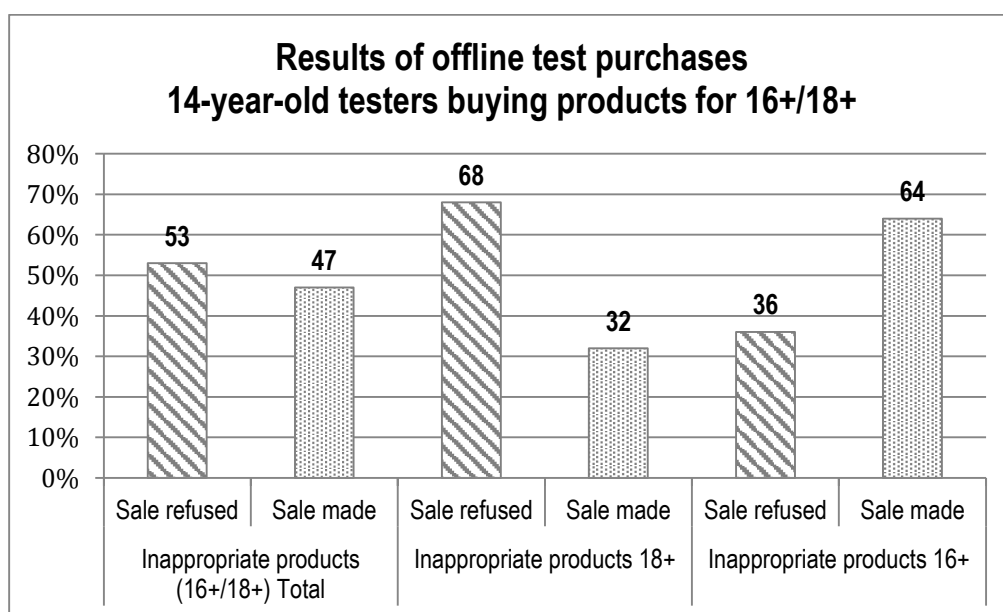
Self-regulatory initiatives provide an important benefit from the point of view of parents too. The majority of parents are aware of age ratings (84%), are always or often guided by them when making purchases (52%), and find them very useful (48%).



**Figure 1: Parents' view of age ratings**

In both sectors, however, the scope of the initiatives is limited to standardized products that are offered for sale (monetary markets). Other sources, such as exchange forums for example, are not covered by these self-regulatory initiatives. As a result there are gaps in coverage that cannot be precisely quantified.

Moreover, age verification systems do not work as intended. Test purchases made during this project show that in 47% of cases, age-inappropriate products are sold in retail stores. 16+ products are sold twice as frequently (64%) as titles with an age rating of 18+ (32%).



**Figure 2: Results of offline test purchases**

Where codes of conduct are not observed, the question of monitoring and sanctions arises. Only the SIEA has adequate monitoring and sanctions in place. The SIEA regularly conducts test purchases itself and makes use of its sanctionary powers. In the film sector the industry association does not perform any monitoring, relying on controls carried out by individual companies instead.

Both industry associations attach adequate importance to the protection of minors in media services. Although protecting children is not the central purpose of the organization, it is seen as important for maintaining the good reputation of the industry. Child protection issues are adequately anchored in the organizational structures of the associations. Both industries invest substantial sums of money in child protection each year. There is a willingness to continue spending on child protection and to support current initiatives. Owing to falling retail sales and changes in value creation structures, however, the long-term funding of self-regulatory initiatives is not secure, and there is no support for increased contributions.

Regular checks (test purchases), as already conducted by SIEA, could help to improve child protection. Experience in other countries shows that regular checks and publication of the results boosts compliance.

### **Self-regulation in the value-added services sector: Adult entertainment**

Switzerland has comprehensive sector-specific regulation of value-added services through the legislation enacted in the Telecommunications Act (TCA), the Telecommunications Services Ordinance (TSO) and the Notification of Prices Ordinance (PBV). In addition there are four self-regulatory initiatives in the value-added services sector. The Swiss Telecommunications Association (asut) acts as the lead body for an industry agreement on telecommunications value-added services and for the industry initiative for the better protection of minors in media services. There is also a code of conduct for mobile value-added services as well as a code of conduct published by the Swiss Association Value Added Services SAVASS. These codes of conduct contain wide-ranging provisions, primarily aimed at combating fraud and handling customer complaints. The codes also address child protection issues, but these are not the central objective of the initiatives. The initiatives explicitly address child protection in relation to exposure to services offering erotic/pornographic content (adult entertainment).

In general, the protective measures are limited to a narrow range of value-added services and therefore only have an impact on a small segment of the market. Moreover, since the stipulations of the self-regulatory initiatives regarding child protection and access controls barely extend beyond the statutory requirements, the self-regulatory initiatives in the value-added services sector add very little regulatory value. As norms and standards, therefore, they do not offer any additional child protection benefits. Nevertheless, the self-regulatory initiatives more precisely define the measures, the allocation of responsibilities and the operational implementation of the legal requirements. They consequently flesh out the statutory requirements for the implementation process so in this way the self-regulatory initiatives add value with respect to child protection. The key implementation elements are the technical, contractual and organizational measures to be taken by the telecommunications service providers and the purveyors of value-added services.



The technical barriers put in place by telecommunications providers at the system level form effective access controls. These require age verification when concluding a contract as well as the provision of value-added services with erotic/pornographic content in separate defined number ranges that are blocked for minors. The increasing importance of mobile communications and the fact that more and more children and adolescents have mobile phones also increases the effectiveness of the barriers at system level. Blocking erotic/pornographic value-added services for underage users is, however, a legal requirement and therefore cannot be regarded as solely attributable to self-regulation. The contribution of companies consists in their legally compliant implementation of the statutory requirements.

The access controls employed by value-added service providers do not, however, offer a very high level of protection, as users state their age themselves and this is rarely verified. This form of access control by means of self-declaration is not very effective as it can be readily circumvented by entering fake data.

The industry associations have different ways of dealing with complaints management, controls and sanctions: in practice, complaints regarding value-added services are largely managed outside the industry associations in a two-stage process involving the service provider and the ombudscom arbitration service. SAVASS performs both proactive spot checks on value-added service providers and reactive checks in response to complaints. In arbitration cases, the focus is on responding to complaints or disputes. The disciplining effect on value-added service providers is less the threat of sanctions, and more reputational factors. asut itself does not have any effective control and sanctionary instruments to enforce the rules stipulated in its industry initiatives. Telecommunications service providers have a number of contractually based control and sanction options they can deploy in relation to value-added service providers. In practice, however, telecommunications service providers rarely make use of the controls and sanctions at their disposal. Owing to the broad range of offerings, proactive checks are not carried out. Reactive checks and sanctions are rarely performed. One reason for this is that telecommunications service providers rarely receive any complaints about the lack of access controls provided for adult entertainment services.

Although the overall benefits of self-regulation in the value-added services sector are consequently low, at the same time the risks in the adult entertainment segment are presumably not greatly significant. There are many cheaper sources (especially the Internet) that present a bigger risk.

To ascertain the relevance of the problem, the responsible authorities could assess the current risk that inappropriate value-added services pose for minors. If necessary, possible measures could be discussed.

Irrespective of this, self-regulatory initiatives by value-added service providers could improve matters by acknowledging that user self-declaration is not an effective access barrier. In addition, the associations could formulate concrete recommendations/rules for specific access control systems that are both highly effective and provide an adequate level of data privacy.

### **Self-regulation in the value-added services sector: Cost control**

Value-added services are also subject to cost control rules. For many years criticism has been levelled at the sector because of abuse, fraud and excessive costs. Self-regulation therefore addresses an important problem with the potential to inflict significant financial damage. The rise in the number of commercial/chargeable entertainment services increases the likelihood of their exposure to children,

and consequently also increases the overall risk. Self-regulation in the value-added services sector, however, contributes little to reducing this risk and adds negligible regulatory value for child protection.

The codes of conduct in the value-added services sector include rules on cost control, but these do not go beyond the minimum legal requirements and do not offer any specific child protection measures. There is consequently no basis for the industry to implement the respective measures. Value-added service providers then respond after the fact, if at all, with lax solutions for selected issues. The telecommunications service providers implement the legally prescribed blocking facilities for value-added services at the network level and therefore enable costs to be controlled. The number of sanctions is transparent, and they are imposed by the telecommunications service providers only in the event of abuse and fraud.

Furthermore, the impact of the measures is very limited because the regulations only apply to value-added services that are billed by the telecommunications service providers. As a result, only a fraction of the many commercial risks children are subject to as market participants are covered. Micropayments, in-app purchases, competitions, subscription traps or misleading information outside the narrow scope of the value-added services are not covered by self-regulation in the value-added services sector. With the exception of transparency rules, legal protections also do not apply to many offers that constitute cost traps for young users. This makes it clear that, due to the convergence of telecommunication and Internet platforms, cost risks for children are not limited to value-added services, but exist across the board.

Owing to the lack of suitable incentives, the options for collective self-regulation to address the many cost risks are limited. Moreover, with several thousand providers, the highly fragmented nature of the value-added services sector makes a self-regulation solution much more difficult. There is also a wide divergence between the economic interests of service providers and the public interest in consumer protection, so self-regulation alone is not a viable solution. Overall, there is therefore a strong need for statutory regulation in order to ensure binding minimum standards.

In view of the wide variety of new cost risks (e.g. micropayments, in-app purchases), state institutions could assess the risks and take any steps deemed necessary. Consumer information and measures to help users protect themselves could be strengthened. Highly visible complaints/advice bodies are helpful. To that end, the mandate and remit of the established and recognized ombudscom arbitration service could be expanded.

### **Self-regulation on the Internet**

The use of the Internet by children and adolescents is associated with a variety of opportunities and risks. Risks include, for example, breaches of privacy, (unexpected) contact with inappropriate content, dangerous contacts, defamation and cyberbullying, excessive Internet use and addiction, information overload, copyright infringements and high costs.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Cf. also the problem areas as set out in "Jugendmedienschutz" [The protection of minors in media services] by Dreyer et al. (2013, 60); cf. also Table 18 in the present final report "Evaluation of self-regulatory measures for the protection of minors in the film, computer games, telecommunications and Internet sectors".

In Switzerland there are no specific statutory regulations covering child protection measures on the Internet, but there are a large number of generally applicable laws. The scope for statutory Internet regulation is generally considered to be limited. This is primarily due to the global nature of the Internet, the rapid pace of technological development, and the limited leeway to apply legal restrictions (e.g. the infringement of basic rights, especially freedom of expression). The Federal Council therefore also considers the scope for government regulation in Switzerland to be limited. The Federal Council takes the view that greater emphasis needs to be placed on promoting media skills and on technical protection measures (filtering software). At the same time, it holds that preference should be given to industry self-regulatory measures rather than statutory regulation.

Self-regulation on the Internet faces similar challenges to government regulation, however. The Internet is a multi-purpose infrastructure on which a plethora of products, content and services are offered on a variety of platforms. The numerous industries involved are characterized by very different contextual frameworks, each of which have their own provider/offering structures and risks. Accordingly, the opportunities for establishing self-regulation, its potential effectiveness and its appropriateness vary widely.

Experience has shown that in recent years, many international initiatives on self- and co-regulation on the Internet have been launched, some of which succeeded in becoming established while others failed. In Switzerland, too, industry associations are accepting responsibility on the Internet. Under the leadership of asut, 2008 saw the launch of the industry initiative for better child protection in new media and for promoting media skills. In 2013 the Internet industry association simsa initiated further self-regulation with its hosting code of conduct (CCH).

In neither simsa nor asut, however, is child protection generally a key priority. Accordingly, the anchoring of child protection issues in their respective organizational structures is rather weak, and little money is expended on child protection measures at the association level. Neither do the initiatives satisfy the success factor of stakeholder involvement. These two initiatives constitute self-regulation in the narrower sense without any formal state participation. Some of the measures of the asut industry initiative do aim to cooperate with stakeholder groups in the field of child protection and have helped to initiate joint projects. However, the formalized structural participation of representatives of consumers or parents and government actors which extends beyond these projects is not envisaged. Given the wide range of risks on the Internet, coverage of the issues by the Swiss initiatives is limited. Nevertheless, the initiatives address important issues such as protecting children from inappropriate content as well as from abuse and dangerous contacts. As the provisions of the selected measures go further than the minimum legal requirements, the regulatory added value with respect to the norms/standards set is also high. The two industry associations formed the platforms for developing the industry initiatives. However, little in the way of further control functions (such as complaints management, implementation checks and sanctions) are exercised by the associations.

simsa's code of conduct sets out the notice and take down (NTD) procedure in the event of complaints about illegal content. The code is designed to provide voluntary guidelines for content hosts. How many hosts currently use the notice and take down procedure in practice is not known, and in general the impact of the CCH on child protection should not be overestimated. The self-regulatory measures for content hosting apply only to hosting services offered by Swiss service providers and to the content hosted there. These represent only a tiny fraction of the globally available content. The NTD procedures of content hosts are primarily used to combat illegal content. The initiative does not aim to

protect minors from age-inappropriate content. Experience has shown that complaints largely relate to infringements of copyright and personal rights. Both these areas have little – if any – relevance to child protection.

The industry initiative for the better protection of minors in media services was signed by Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise and Orange in 2008. These represent the biggest Swiss Internet access providers by market share. The *asut* industry initiative for the better protection of minors in media services covers several areas: analogously to the CCH from *simsa*, the implementation of statutory regulations for the Internet is primarily aimed at the role of the telecommunications service providers as content hosts and seeks to commit them to the protection of minors. In addition, the industry initiative also includes voluntary measures to improve the protection of children from harmful media content, such as blocking child pornography sites on the basis of the KOBik list, monitoring chat rooms within their own sphere of influence and offering child protection filters. Further requirements relate to the areas of prevention and information to improve media skills. Above all, informational measures are defined: the appointment of company child protection officers, information about child protection in media services at customer-facing points (sales points, hotlines, Internet), as well as dialogue and cooperation with stakeholders and associations involved in the protection of minors in media services. In practice, implementation is by means of organizational measures which the Internet service providers are obliged to take.

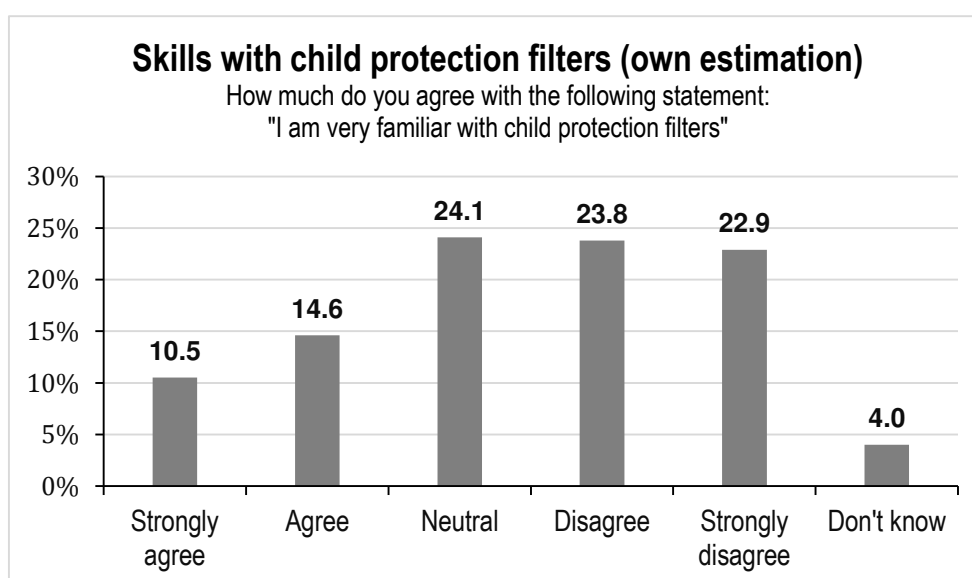
Evaluation of the implementation of the *asut* industry initiative presents a mixed picture. With respect to *informational* measures, all companies are working in projects with stakeholder groups from the field of child protection in media services. However, there is no structural stakeholder involvement in the industry initiative. When requested, all companies were able to name a media services child protection officer, but these were not always clearly identifiable on the web pages for customers. Customer information about child protection is provided on the websites of all the companies. However, not all providers have hard copies of brochures or guidance leaflets on protecting children from harmful media content. Such hard copies could be displayed at sales points. The sales assistants and advisors of all the companies have been trained to refer to the company's child protection information if necessary. In only a few cases is the advice provided checked. The industry agreement encourages good child protection advice at sales points. However, the findings of a parent survey conducted for this study show that when buying a mobile phone for their child, 71% of parents were not informed about child protection options. A good opportunity for raising awareness and enhancing the skills of parents through personal contact is thus not being utilized.

In the field of *regulatory* measures, too, the results of the evaluation point to the limited effectiveness of the industry initiative: the rules for monitoring chat rooms and content hosting are thus not currently relevant for all signatories to the initiative. The companies do not operate their own chat rooms and only Swisscom offers web hosting services. In practice, these national industry measures therefore only affect a fraction of the providers worldwide and the globally available content. However, the focus of regulatory efforts in the Internet sector is generally on the Internet access providers which have a much bigger influence. They are in a business relationship with their users and act as gatekeepers to the Internet. Initiatives consequently always seek to establish regulatory measures at the access provider level. In Switzerland, technical blocking mechanisms at the network level are virtually only ever implemented for illegal content. As envisaged in the industry initiative, this is done by implementing

the KOBIC list for pages containing child pornography. All four Internet service providers have implemented this voluntary commitment. The industry initiative does not however seek to implement more differentiated filtering systems for inappropriate content with extended access blocking mechanisms for underage users at the network level. This is because such network blocking is difficult to organize and its legality is also dubious. Access controls therefore either take the form of age verification performed by the service or content providers, or of child protection software installed on users' devices.

Policymakers have repeatedly highlighted the ability to use *child protection filtering software* to protect minors on the Internet and have called on Internet service providers to step up their efforts to make their customers aware of these technical solutions. The industry initiative for the better protection of minors in media services takes up this challenge. It stipulates that signatories should provide their customers with effective child protection software for downloading, or in another suitable form. All four Internet access providers are complying with this voluntary undertaking and either offer filtering software themselves as part of their services or provide links to protection programs on their web pages. However, the actual take-up rate for this is less than 10% of the companies' Internet customers. This is due to parents' unawareness of the problem and lack of skills, technical compatibility issues and the availability of alternative products on the Internet.

As part of this study, parents were therefore also asked about their experience with Internet filters. The findings of the empirical analyses (n=323) show that child protection filters are not yet used across the board. Only 53% of parents whose children use computers, tablets or mobile phones have installed a child protection filter on at least one of these devices. Child protection filters are installed the fewest number of times on mobile phones (23%). Many parents do not find filtering software easy to use. 57% admit that they are not familiar with child protection filters. In their own estimation, only around a quarter of parents possess the skills to use filtering software.



**Figure 3: Skills with child protection filters (own estimation)**

At the same time, more than half the parents surveyed (56%) agree that child protection filters are suitable for protecting children against dangers on the Internet. Only 11% of the parents surveyed disagree. But is the faith parents place in child protection filters justified?

The findings of secondary analyses for this evaluation indicate that the *effectiveness* of the filtering software should not be overestimated. International comparisons of child protection software as part of SIP bench tests show that all the tested products score only low values for effectiveness (<2 out of 4) and perform relatively poorly. The software F-Secure Internet Security provided by the Swiss market leaders only managed to reach the middle ranks (13 out of 21 products tested). Blind faith in technical solutions would therefore appear to be inadvisable. Filters can complement other child protection measures (self-regulation, developing media skills), but they cannot replace them.

In conclusion, it can be said that the Swiss Internet self-regulatory initiatives only cover a limited range of risks, but they do address important child protection issues. The obligations imposed by the self-regulation go beyond the statutory requirements and add regulatory value. Important implementation steps were also taken, although, with few exceptions, the effectiveness of the measures is greatly limited. Further development of the asut industry initiative for the better protection of minors in media services could help to improve child protection. Stakeholders (representatives of parents, consumer protection officers) could then be involved more closely in the initiative, and the field of child protection in media services could be anchored more strongly in asut's organization. Companies could improve the child protection advice provided at sales points and monitor the quality of the advice given.



## Vorbemerkung

Der vorliegende Endbericht umfasst die Ergebnisse einer Evaluierung der Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet, die von der Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ der Universität Zürich im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführt wurde.

Der Bericht liefert eine Evaluierung von zwei Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz der Branchen Film und Computerspiele, die Ergebnisse einer Elternbefragung zum Thema Alterskennzeichnung bei Filmen und Spielen sowie die Ergebnisse der Testkäufe für Filme und Computerspiele. Des Weiteren beinhaltet der Bericht die Analyse von fünf Selbstregulierungsinitiativen in den Bereichen Telekommunikation (Mehrwertdienste) und Internet, die Ergebnisse einer Elternbefragung zum Thema Jugendschutzfilter sowie eine Sekundäranalyse von Testergebnissen zur Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen (Filtersoftware). Der Bericht bietet abschliessend eine übergreifende Synthese sowie Schlussfolgerungen aus den Analysen.

## 1 Untersuchungsziele

Mit der vorliegenden Untersuchung werden die Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet in der Schweiz beschrieben und evaluiert. Die Untersuchung zeigt auf, welche Regulierungsmassnahmen zum Jugendschutz auf Seite der Branchen in der Schweiz bestehen, ob und wie sie umgesetzt werden, welche Wirkung sie erzielen und inwieweit Ansätze einer regulierten Selbstregulierung bzw. Ko-Regulierung feststellbar sind. Abschliessend wird auf Verbesserungsmöglichkeiten der Selbst- und Ko-Regulierungssysteme hingewiesen.

Im Detail orientiert sich die Untersuchung an folgenden Fragestellungen, die vom Auftraggeber vorgegeben wurden:

### **Beschreibung der Selbstregulierungsvereinbarungen und damit verbundener Massnahmen (Zielsetzung 1)**

- Welche Selbstregulierungs-Vereinbarungen bestehen oder sind derzeit in Erarbeitung?  
Seit wann sind sie bzw. treten sie in Kraft?
- Welche Massnahmen sind darin enthalten (obligatorische und freiwillige Massnahmen)?
- Aufgrund welcher Ereignisse/Grundlagen wurden bzw. werden die Selbstregulierungs-Vereinbarungen erstellt?
- Haben Vorgaben von staatlicher Seite die Selbstregulierungs-Vereinbarungen beeinflusst?
- Für welche Medienbereiche sind zumindest Ansätze einer Ko-Regulierung feststellbar?

### **Strukturen und Prozesse der Selbstregulierung (Zielsetzung 2)**

Erstellung und Einführung der Selbstregulierungs-Vereinbarungen:

- Wie ist die Selbstregulierung organisiert und wie verlaufen die Prozesse?
- Welches sind die verantwortlichen und betroffenen Akteure der Selbstregulierung?



- Welche Akteure<sup>5</sup> haben sich innerhalb der verschiedenen Branchen den Selbstregulierungs-Vereinbarungen (nicht) angeschlossen? Wie hoch ist der Abdeckungsgrad innerhalb der Branchen? Was sind die Gründe für eine Beteiligung oder für eine Ablehnung?
- Wie beurteilen die Branchen den Aufwand, um die Selbstregulierungs-Vereinbarungen einzuführen?

Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen:

- Wie beurteilen die Branchen den Aufwand, um die Selbstregulierungsmassnahmen umzusetzen?
- Wird die Selbstregulierung der Branche von staatlicher Seite überwacht? Falls ja, wie? (Falls nein, warum nicht?)

### **Wirksamkeit (Zielsetzung 3)**

Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen:

- Werden die in der Ko- oder Selbstregulierung vorgesehenen Massnahmen umgesetzt?
- Wie werden die Umsetzung und die Einhaltung der Regeln überprüft?
- Wie wird gegen Verstösse vorgegangen?

Weitere Wirkungen der Selbstregulierungsmassnahmen:

- Wie bekannt sind die Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen in der Bevölkerung?
- Inwiefern orientieren sich Jugendliche/Erwachsene beim Kauf an den Altersempfehlungen?
- Welche Erkenntnisse bestehen bezüglich der Höhe des Anteils der Minderjährigen, die für sie nicht geeignete Medieninhalte konsumieren und über welche Kanäle erhalten sie diese Medieninhalte?

Impact der Selbstregulierungsmassnahmen auf den Jugendmedienschutz:

- Welche Schwächen und Stärken weisen die bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen auf?
- Sind die gegebenen Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen ein angemessener, zielorientierter Beitrag für den Jugendmedienschutz?
- Welche Erkenntnisse bestehen im Ausland zur Wirksamkeit vergleichbarer Selbstregulierungsmassnahmen? (Für diese Abschätzung dienen die (Zwischen-)Ergebnisse aus Mandat 4)

---

<sup>5</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird nur die männliche Form genannt, die jedoch die weibliche Form stets mit einschliesst.

**Handlungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten (Zielsetzung 4)**

- Besteht seitens der Branchen bei der Konzeption der Selbstregulierungs-Vereinbarungen und deren Einführung ein Handlungsbedarf? Wenn ja, welcher?
- Besteht seitens der Branchen bei der Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen ein Handlungsbedarf? Wenn ja, welcher?
- Welche konkreten Verbesserungsmöglichkeiten können den Branchen bzw. den staatlichen Akteuren aufgrund der heutigen Situation und im Hinblick der Entwicklungs- und Nutzungstrends empfohlen werden?
- Wo stösst das System der Selbstregulierung durch die Branchen an seine Grenzen? Wo ergibt sich daraus ein Handlungsbedarf nach zusätzlichen regulierenden Massnahmen (Ko-Regulierung)?
- Gesamteinschätzung



## 2 Vorgehensweise und Aufbau

Die Evaluierung der Selbstregulierungsinitiativen setzt bei der Analyse und Bewertung ausgewählter Indikatoren an, die relevante Aspekte des Jugendschutzes betreffen. Diese werden in ein Evaluierungskonzept integriert, das sich in unterschiedliche Untersuchungsmodule gliedert. Die Zusammenstellung der Indikatoren und die Auswahl geeigneter Überprüfungsmethoden bilden dabei den konzeptionellen Kern für die Evaluierung. Die Auswahl der Indikatoren muss an öffentlichen Zielsetzungen im Jugendmedienschutz sowie an den Zielen und Massnahmen der Brancheninitiativen orientiert sein, weshalb Evaluierungskonzepte meist Unikate darstellen. Der international erprobte 4-A-Evaluierungsansatz (Latzer et al. 2007) liefert jedoch nützliche Orientierungspunkte für die Entwicklung einer adäquaten Methode.

Im Folgenden werden zuerst die Begriffe Ko-Regulierung und Selbstregulierung definiert um den Untersuchungsbereich festzulegen (2.1). Danach wird der 4-A-Ansatz vorgestellt, der die theoretische Grundlage für die Evaluierung von Selbstregulierungsinitiativen liefert (2.2). Anschliessend wird gezeigt, welche empirischen Erhebungen im Rahmen des Projekts erfolgen (2.3). In Abschnitt 2.4 werden die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen im Überblick vorgestellt und die Struktur des Berichts erläutert. In den Abschnitten 3 bis 5 werden Selbstregulierungsinitiativen der Branchen evaluiert, um in Abschnitt 6 die Forschungsfragen zu beantworten. Abschnitt 7 bietet eine Gesamteinschätzung und Schlussfolgerungen.

### 2.1 Klassifikation alternativer Regulierungsinitiativen

Die Untersuchung basiert auf *deskriptiven Analysen* zur Bestandsaufnahme von Selbst- und Ko-Regulierungsinitiativen im Bereich des Jugendmedienschutzes in der Schweiz. Der Untersuchungsbereich wird dabei anhand von zwei Kriterien eingegrenzt:

- In den Untersuchungsbereich fallen ausschliesslich „Regulierungsinitiativen“. Regulierung wird dabei definiert als intentionaler Eingriff in Märkte, mit dem das Marktverhalten der Marktakteure beschränkt wird, um öffentliche Steuerungsziele – in diesem Fall zum Jugendschutz – zu erreichen. Nicht in den Untersuchungsbereich fallen damit v.a. reine Informationskampagnen ohne regulatorische, d.h. verhaltensbeschränkende Wirkung. Verhaltensbeschränkungen erfolgen praktisch durch Verhaltensvorgaben. Im Fokus der Untersuchung stehen damit die konkreten Massnahmen zur Selbstbeschränkung und Selbstverpflichtungen im Bereich Jugendmedienschutz.
- Selbstregulierung wird in der Literatur sowohl in einem individuellen Sinn – eine einzelne Firma reguliert ausschliesslich ihr eigenes Verhalten – als auch in einem kollektiven Sinn gebraucht – eine Gruppe (Industrieverband) reguliert das Verhalten ihrer Mitglieder oder auch Dritter. Mit kollektiver Selbstregulierung auf Branchenebene ist letzteres gemeint. Die detaillierte Evaluierung erfolgt für kollektive alternative Regulierungsinitiativen auf „Branchenebene“. Die individuellen Massnahmen einzelner Unternehmen fallen nicht in den Untersuchungsbereich, soweit diese sich nicht auf kollektive Initiativen beziehen.

Kollektive Selbstregulierung hat den Vorteil, dass Probleme auf Branchenebene adressiert werden und damit bei ausreichender Beteiligung und konsequenter Umsetzung eine breite Wirkung entfaltet werden kann. Eine starke Fragmentierung der Industrie kann die Einführung kollektiver Selbstregulierung jedoch deutlich erschweren. Selbstregulierung wird in der Literatur auch im individuellen Sinn

verwendet: Eine einzelne Firma reguliert ausschliesslich ihr eigenes Verhalten. Diese Form wird auch in Konzepten der Corporate Governance bzw. der Corporate Social Responsibility (CSR) gefasst. Puppis et al. (2004, 10) bezeichnen die individuelle Selbstregulierung als Selbstorganisation. Ein Nachteil besteht darin, dass diese Form auf einzelne Unternehmen beschränkt ist und mitunter nur eine geringe Wirkung entfaltet, wenn das jeweilige Unternehmen keine starke Position im Markt hält. Bei kollektiver Selbstregulierung auf Branchenebene stellen sich wichtige Fragen nach einer wirksamen unternehmensübergreifenden Koordination im öffentlichen Interesse, die von einzelnen Unternehmen alleine nicht geleistet werden kann.

Alternative Regulierungsarrangements wie Selbst- und Ko-Regulierung sind dabei auf einem Kontinuum zwischen Staat und Markt zu verorten (Latzer et al. 2002). Der Grad der staatlichen Involvierung nimmt von links nach rechts ab (vgl. Tabelle 1).

	Alternative Regulierungsformen			
Staatliche Regulierung	Ko-Regulierung	Selbstregulierung im weiten Sinn	Selbstregulierung im engen Sinn	Markt

**Tabelle 1: Klassifikation von Regulierungsformen**

Staatliche Regulierung wird von alternativen Regulierungsformen unterschieden. Das Abgrenzungskriterium ist die Einbindung privater Akteure. Mitunter dient Selbstregulierung als Überbegriff für sämtliche alternativen Regulierungsformen. Häufig wird jedoch darauf hingewiesen, dass Selbstregulierung meist eine Fehlbezeichnung ist, da Selbstregulierung durch die Industrie nur selten ohne einen Beitrag des Staates existiert (vgl. etwa Price/Verhulst 2000, 58). Dementsprechend unterscheiden sich die nachfolgend aufgeführten Klassifikationen alternativer Regulierungsformen v.a. dadurch, ob und wie sie Formen der staatlichen Involvierung in Selbstregulierungsarrangements entlang des Regulierungsprozesses (Normsetzung, Durchsetzung, Sanktionierung) integrieren.

### Ko-Regulierung

Die Unterteilung der alternativen Regulierungsformen in Selbst- und Ko-Regulierung differenziert Möglichkeiten der staatlichen Involvierung in alternative Regulierungsarrangements. Das „Ko“ verweist auf die Involvierung sowohl staatlicher als auch privater Akteure im Regulierungsarrangement. Breite Begriffsanwendungen für Ko-Regulierung sprechen von einer geteilten Verantwortung oder von einer Partnerschaft zwischen Industrie und hoheitlichen Institutionen als Merkmal. Präzisere Definitionen für Ko-Regulierung strukturieren entweder die Aufgabenverteilung, die zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess getroffen wird (z.B. Ofcom 2006), oder sie benennen die Steuerungsinstrumente, mit denen staatliche Akteure die formalen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren festlegen (z.B. HBI/EMR 2006).

Das Hans-Bredow-Institut (HBI/EMR 2006, 39) nennt als Kriterium für Ko-Regulierung u.a. eine *rechtliche Verbindung*, die zwischen dem nichtstaatlichen Regulierungssystem und der staatlichen Regulierung bestehen muss. In der empirischen Anwendung dieses Ko-Regulierungsbegriffs reichen entsprechende Arrangements von rechtlichen Verbindungen über Verträge zwischen Anbietern und staatlichen Regulatoren bis zu Schirmherrschaften von staatlichen Regulatoren über Kodizes von Organisationen. Gemäss Latzer et al. (2002, 43) liegt Ko-Regulierung nur dann vor, wenn eine *explizite einseitige rechtliche Grundlage* für das alternative Regulierungsarrangement besteht, womit formell

eine starke staatliche Involvierung (z.B. via Rechtsakt) existiert. Die faktische Intensität der staatlichen Involvierung hängt dann von der konkreten Ausgestaltung der expliziten einseitigen rechtlichen Grundlage ab, mit der u.a. eine problemadäquate Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren festgelegt werden kann. Die Definition von Latzer et al. (2002, 43) für Ko-Regulierung wird der Analyse in diesem Bericht zugrunde gelegt.

Ko-Regulierung soll idealtypisch die Vorteile von staatlicher Regulierung (z.B. Verbindlichkeit, Verantwortlichkeit) und Selbstregulierung (z.B. Flexibilität, Problemnähe) kombinieren. Gerade in dynamischen technologieintensiven Branchen fehlt staatlichen Einrichtungen vielfach das Wissen, um effektiv regulatorisch tätig zu werden. Durch die Einbindung der Industrie sollen solche Wissensdefizite kompensiert werden.

### **Selbstregulierung im weiten Sinn**

Analog zu den Definitionen für Ko-Regulierung lassen sich auch für Selbstregulierung engere und weitere Begriffsanwendungen finden. In den sehr engen Begriffsanwendungen ist Selbstregulierung durch das Fehlen einer staatlichen Involvierung im Selbstregulierungsarrangement gekennzeichnet. Laut dem Programme in Comparative Media Law and Policy (PCMLP 2004a, 11) handelt es sich um pure Selbstregulierung beziehungsweise um „enlightened self-interest“, falls Industrieunternehmen Standards alleine mit dem Ziel der Steigerung des Konsumentenvertrauens in ihre Produkte setzen. In diesem Fall ist aufgrund des vorhandenen Eigeninteresses auch keinerlei externer Druck notwendig. Mit der engen Begriffsdefinition werden jedoch etliche staatliche Steuerungsmöglichkeiten von Selbstregulierungsarrangements ausser Acht gelassen. Die weitere Unterteilung in eine Selbstregulierung im weiten und engen Sinn berücksichtigt verschiedene Varianten staatlicher Einflussmöglichkeiten (vgl. Latzer et al. 2002, 43).

Selbstregulierung im weiten Sinn liegt vor, wenn staatliche Institutionen durch z.B. finanzielle Beiträge, personelle Involvierung oder Verträge auf Selbstregulierungsarrangements einwirken, unabhängig davon, ob die Gewährung der finanziellen Zuwendung an die Einhaltung bestimmter Zielvorgaben geknüpft ist oder nicht. Entscheidend für die Verortung einer Institution in den Bereich der Selbstregulierung im weiten Sinn ist lediglich, dass eine gewisse staatliche Involvierung existiert und sich diese auf die Selbstregulierungspraxis auswirken kann. In der Regulierungspraxis finden sich zahlreiche Beispiele, in denen staatliche Institutionen an Selbstregulierungsinstitutionen beteiligt sind. So können Selbstregulierungseinrichtungen beispielsweise finanziell unterstützt werden oder staatliche Akteure können in Aufsichtsgremien der Selbstregulierung vertreten sein. Dies kann dazu beitragen, dass öffentliche Interessen berücksichtigt werden, indem eine gewisse öffentliche Aufsicht ausgeübt wird.

### **Selbstregulierung im engen Sinn**

Selbstregulierung im engen Sinn meint den Zusammenschluss privater Akteure zum Zwecke einer gemeinsamen Zielerreichung ohne formale staatliche Involvierung. Abgesehen von allgemeinen Ordnungsvorschriften oder sektorspezifischer Regeln gibt es weder eine explizite rechtliche Grundlage, noch staatliche finanzielle Unterstützungen oder personelle Einbindung in die Selbstregulierungsarrangements. Auch wenn diese reinen Selbstregulierungsinitiativen im „laufenden Betrieb“ ohne staatlichen Beitrag auskommen, ist ihre Entstehungsgeschichte mitunter von der Androhung staatlicher Regulierung (Druck) oder durch staatliche Hinweise auf einen Gestaltungsspielraum für Selbstregulierung (Inspiration) geprägt. Auch andere Formen symbolischer Politik sind denkbar und können sich

auf die Selbstregulierungsinstitution auswirken. Zum Beispiel die Wahrnehmung und Wertschätzung oder die Kritik der Selbstregulierungsinitiative durch staatliche Akteure. Eine der zentralen Gefahren der reinen Selbstregulierung besteht darin, dass diese lediglich im Interesse der Industrie erfolgt und öffentliche Zielsetzungen und Interessen missachtet.

Mit der Untersuchung soll festgestellt werden, ob es sich bei den Initiativen im Untersuchungsbereich um eine reine Selbstregulierung der Branchen, eine staatlich unterstützte Selbstregulierung im weiten Sinn oder um Ko-Regulierung auf Basis gesetzlicher Grundlagen handelt (vgl. Latzer et al. 2002; 2006). Die Analyse erlaubt sowohl eine formale Klassifikation der Initiativen (Selbst- oder Ko-Regulierung) als auch eine Analyse der Rolle des Staates im Rahmen der Etablierung, des organisatorischen Settings und der operativen Tätigkeit der Brancheninitiativen. Die Analyse der staatlichen Involvement erfolgt mittels einer Kombination aus Dokumentenanalysen und Interviews mit den Vertretern dieser Initiativen.

## 2.2 Orientierungsrahmen: 4-A-Ansatz

Der *4-A-Ansatz*, der von Latzer, Price, Saurwein und Verhulst (2007) in einem Projekt für die britische Regulierungsbehörde Ofcom entwickelt und angewendet wurde, wird auch für die Evaluation des Schweizer Jugendmedienschutzes angewendet. In diesem Ansatz wird vorgeschlagen, die Leistung alternativer Regulierungsinitiativen entlang von vier Dimensionen zu überprüfen, die ein umfassendes Gesamtbild ihrer Leistung (Performance) ermöglichen: Es handelt sich dabei um die Dimensionen Einführung/Etablierung (Adoption), Bekanntheit/Aufmerksamkeit (Awareness), Anerkanntheit/Akzeptanz (Attitude) und konkrete regulatorische Handlungen (Action).

Die Dimension Einführung/Etablierung (Adoption) geht von der Beobachtung aus, dass es in vielen regulatorischen Fragen zu keiner Einführung von Selbstregulierungsmassnahmen durch die Industrie kommt. In dieser Evaluationsdimension geht es daher um die Fragen, ob und wie Branchen auf regulatorische Herausforderungen reagieren, ob und welche Initiativen zur Selbstregulierung sie schaffen, durch welche Akteure die Initiativen initiiert und getragen werden und wie viele der potenziell betroffenen Unternehmen sich der Initiative anschliessen. Des Weiteren geht es darum, welche konkreten Ziele die Initiative verfolgt, welche Strukturen und Prozesse bestehen und ob diese problemadäquat gewählt und angemessen implementiert sind.

Die Dimension Aufmerksamkeit/Bekanntheit (Awareness) geht von der Überlegung aus, dass Initiativen ein adäquates Bekanntheitsniveau bei relevanten Stakeholdern aufbauen müssen, um Wirkung entfalten zu können. Dabei ist nicht nur die Bekanntheit innerhalb der betroffenen Branche relevant, sondern häufig auch jene unter betroffenen Stakeholdern, wie z.B. Konsumenten und staatlichen Stellen. Ein hoher Bekanntheitsgrad gilt vielfach als Voraussetzung für eine positive Leistung (Performance).

Die Dimension Anerkanntheit/Akzeptanz (Attitude) geht von der Überlegung aus, dass die Leistung der Initiativen davon abhängt, ob die relevanten Stakeholder der Initiative gegenüber eine positive Einstellung/Haltung zeigen, diese entsprechend anerkennen, schätzen und unterstützen. Dazu gehören v.a. die teilnehmenden Unternehmen, die den Nutzen der Initiative sehen und deren Autorität anerkennen sollten. Es geht dabei aber auch um die Wertschätzung, die den Initiativen durch andere relevante Stakeholder entgegengebracht wird. Ein hohes Mass an Wertschätzung kann sowohl als Voraussetzung als auch als Indikator für eine positive Leistung herangezogen werden.

Schliesslich geht es im Rahmen einer Evaluierung auch zentral um die regulatorischen Handlungen (Action), die zur Umsetzung der Ziele dienen. Dazu gehören die Handlungen jener Akteure, die regulierend tätig sind (z.B. die Durchsetzung von Sanktionen durch zuständige Organisationen), die Handlungen jener Akteure, die reguliert werden (z.B. die Regelbefolgung/Compliance durch die Industrie) und die Handlungen jener Gruppen, die von der Regulierung betroffen sind (z.B. das Konsumverhalten von Eltern und Kindern). Analysen entlang von Handlungsindikatoren ermöglichen eine Bewertung der Wirksamkeit der gesetzten Massnahmen.

Diese vier Dimensionen bilden den Rahmen für die Evaluierung der Leistungen von alternativen Regulierungsinstitutionen, der für die Erfassung und Überprüfung der Brancheninitiativen zum Jugendmedienschutz in der Schweiz herangezogen wird. Die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse wurden v.a. durch theoretische Analysen der Kontextbedingungen, Dokumentenanalysen, Interviews mit Institutionenvertretern und anderen Stakeholdern, eine schriftliche Befragung der Telekommunikationsunternehmen, Nutzer-Befragungen und Testkäufe erhoben. Im Folgenden werden die wichtigsten Analyseindikatoren und die Vorgehensweise der Datenbeschaffung näher erläutert.

Für die Analyse wird davon ausgegangen, dass die Leistung einer alternativen Regulierungsinitiative von etlichen Faktoren abhängt, die in zwei grosse Gruppen unterteilt werden können:

- Ermöglichende Kontextfaktoren, die das Markt- und das regulatorische Umfeld einer alternativen Regulierungsinitiative prägen und die generell nur schwer zu beeinflussen sind;
- Institutionelle/organisatorische Erfolgsfaktoren, die auf der Ebene der alternativen Regulierungsinitiative angesiedelt sind und die im Rahmen der Initiative vergleichsweise leicht verändert werden könnten.

Der Erfolg einer alternativen Regulierungsinitiative entscheidet sich im Zusammenspiel der unterschiedlichen Faktoren, die daher für die Analyse zu berücksichtigen sind (Vgl. Abbildung 1, Latzer et al. 2007).

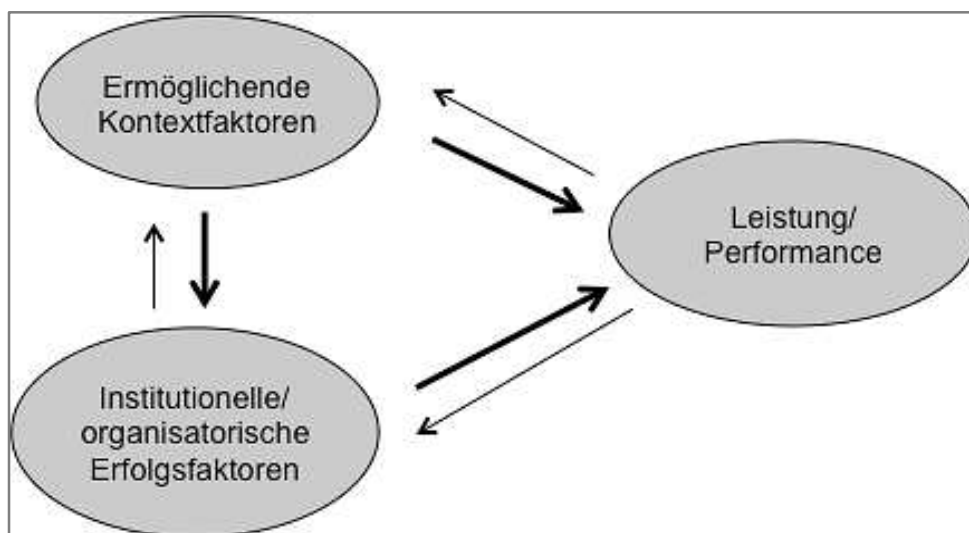


Abbildung 1: Schematische Darstellung des Analyseansatzes



### 2.2.1 Ermöglichende Kontextfaktoren

Die Untersuchung erfolgt zuerst für die ermöglichenden Kontextfaktoren. Aufgrund unterschiedlicher Kontextbedingungen in unterschiedlichen Branchen (Film/Spiele, Telekommunikation, Internet) ist diese Analyse für jede Branche einzeln vorzunehmen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Leistung von Selbstregulierungsinstitutionen u.a. von spezifischen Kontextbedingungen abhängt, die als mehr oder weniger „ermöglichende Faktoren“ für Selbstregulierung wirken können (Latzer et al. 2007; Saurwein 2010). Dazu zählen die Charakteristika der Produkte und Industrien ebenso wie regulatorische Kontextbedingungen. Die Analyse von Kontextbedingungen soll darüber Aufschluss geben, ob sich Selbstregulierung unter den jeweiligen Bedingungen nachhaltig etablieren und adäquat funktionieren kann, welche Schwächen aus theoretischer Perspektive zu erwarten sind, sowie wo und warum sich gegebenenfalls eine staatliche Involvierung anbietet. Die theoretische Analyse von Kontextfaktoren für alternative Regulierungsinitiativen soll damit auch erste Anhaltspunkte für eine mögliche Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsarrangement liefern. Die dafür zu untersuchenden Faktoren umfassen (Latzer et al. 2002, 2007; Just et al. 2007; Saurwein 2011):

- den direkten und indirekten Nutzen der Selbstregulierung für die Industrie;
- die Reputationssensitivität der Industrie;
- die Interventionskapazität des Staates;
- die Risiken in Folge von Regulierungsversagen;
- die Intensität der erforderlichen regulatorischen Intervention;
- die Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Interessen;
- die Anzahl der Marktteilnehmer und den Grad der Marktfragmentierung;
- die Wettbewerbsintensität;
- die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, regulatorische Aufgaben wahrzunehmen.

Die Analysen werden dabei von folgenden theoretischen Überlegungen begleitet (vgl. ausführlich Saurwein 2011).

Eine Etablierung und der dauerhafte Bestand einer Selbstregulierung sind dann wahrscheinlich, wenn damit ein *Nutzen* für die Industrie verbunden ist. Ist der Nutzen gering und/oder übersteigt der Aufwand für eine Selbstregulierung den Nutzen, so ist die Etablierung einer Selbstregulierung durch die Industrie unwahrscheinlich. Bei der Beurteilung des Nutzens ist der mögliche direkte Nutzen, wie z.B. Erlöse oder der Zugang zu neuen Märkten, ebenso zu berücksichtigen wie der mögliche indirekte Nutzen, z.B. in Form von Reputationsgewinnen oder indem eine stärkere staatliche Regulierung durch eine Selbstregulierung verhindert werden kann.

Die *Interventionskapazität des Staates* kann sich auf die Etablierung und den Erfolg von Selbstregulierung auswirken. Wenn staatliche Akteure glaubhaft mit der Implementierung staatlicher regulatorischer Lösungen drohen können, kann dies eine selbstregulatorische Lösung anstossen, um eine mitunter strengere gesetzliche Regelung zu verhindern. Glaubhafte Drohungen können darüber hinaus Anreize schaffen, die Effektivität bestehender Systeme aufrecht zu erhalten oder zu verbessern. Zu untersuchen ist deshalb, über welche Interventionskapazität staatliche Akteure in einem Regulierungsfeld verfügen. Dies lässt sich u.a. an der Existenz regulatorischer Kompetenzen und der Kompetenzverteilung festmachen. Föderale Kompetenzstrukturen verringern beispielsweise die Interventionskapazität. Weitere Faktoren sind die Praktikabilität einer staatlichen Leistungserstellung und der internationale Abstimmungsbedarf bei staatlichen Regulierungen.

Auf Seite der Industrie können eine starke *Reputationssensitivität* und drohende Imageverluste zur Implementierung selbstregulatorischer Massnahmen beitragen. Aus theoretischer Perspektive wird eine starke Reputationssensitivität bei Unternehmen angenommen, die eine hohe öffentliche Bekanntheit haben, sowie für Unternehmen, die im Endkundenmarkt agieren und Sanktionen durch Konsumenten zu fürchten haben. Je höher die Reputationssensitivität einer Branche, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer selbstregulatorischen Lösung. Bei einer niedrigen Reputationssensitivität ist demgegenüber mit dem Ausbleiben einer Selbstregulierung oder mit „free ridern“ – also Nicht-Teilnehmern der Selbstregulierung, die dennoch davon profitieren – zu rechnen, die sich geplanten oder bestehenden Initiativen nicht anschliessen.

Die möglichen *Folgen eines Regulierungsversagens* determinieren den Bedarf an einheitlichen Mindeststandards und die Notwendigkeit einer staatlichen Involvierung. Je höher die Risiken infolge einer defizitären Regulierung sind, desto grösser ist der Bedarf an einheitlichen Mindeststandards und desto grösser ist der Bedarf an staatlicher Involvierung, um diese Mindeststandards flächendeckend durchzusetzen. Das Risiko lässt sich beispielsweise an der Schadenshöhe festmachen, die im Falle des Regulierungsversagens eintritt. Als Indikatoren dienen die Folgen in einem Einzelfall, in dem die Regulierung nicht greift, und der Grad der Irreversibilität von negativen Folgen. Je höher und je irreversibler der Schaden, desto schlechter eignet sich die regulatorische Herausforderung für eine Selbstregulierung.

Die Notwendigkeit einer staatlichen Involvierung hängt des Weiteren von der *Intensität der regulatorischen Intervention* ab. Diese wird durch Charakteristika des Regulierungsproblems und die zur Verfügung stehenden Instrumente bestimmt. Je niedriger die Eingriffsintensität, desto besser die Eignung für eine selbstregulatorische Lösung. So sind beispielsweise Eingriffe, die lediglich die Transparenz der Produkteigenschaften verbessern, wenig eingriffsintensiv. Eingriffe in den Marktzugang oder in die Preisbildung sind intensiver und haben einen stärkeren Legitimationsbedarf. Je höher der Legitimationsbedarf, desto stärker die Notwendigkeit einer staatlichen Involvierung, um diese Legitimation sicherzustellen.

Der Grad der *Interessenskonflikte zwischen öffentlichen und privaten Industrieinteressen* ist mitentscheidend dafür, ob eine selbstregulatorische Lösung angemessen ist. Je niedriger die Interessensgegensätze, desto geeigneter sind selbstregulatorische Lösungen. Bei starken Divergenzen zwischen öffentlichen Interessen und Industrieinteressen ist reine Selbstregulierung durch die Industrie oft nicht angemessen, weil eine einseitige private Interessensdurchsetzung auf Kosten des öffentlichen Interesses zu befürchten ist.

Die Möglichkeiten zur Selbstregulierung werden durch die Anzahl der Marktteilnehmer, den Grad der *Marktfragmentierung* und der Intensität des Wettbewerbs mitbestimmt. Je höher die Anzahl der Marktteilnehmer und je fragmentierter die Industrie ist, desto schwieriger ist es, Selbstregulierungsinitiativen mit starker Abdeckung einzuführen und ihren Bestand zu sichern. Je stärker die Wettbewerbsintensität, desto stärker die Fokussierung auf ökonomischen Erfolg und desto geringer die generellen Anreize, dass neben ökonomischen Zielsetzungen auch soziale Ziele verfolgt werden.

Die Umsetzung von Selbstregulierung erfolgt durch Organisationen wie *Branchenverbände*, die idealerweise über ausreichend Reichweite, Kapazitäten und Autorität verfügen, um regulatorische Aufgaben wahrzunehmen. Die Verfügbarkeit von entsprechend anerkannten Organisationen ist ein wesentlicher Faktor für die Einführung und den nachhaltigen Bestand von Selbstregulierung. Zu überprüfen ist deshalb, ob die Branchen über geeignete Organisationen verfügen.

Die Analyse dieser Kontextfaktoren soll erste Anhaltspunkte für eine mögliche Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsarrangement der jeweiligen Branche liefern. Dafür werden die Faktoren Schritt für Schritt analysiert. Abschliessend wird zusammenfassend dargelegt, welche Faktoren für und welche Faktoren gegen eine Selbstregulierung durch die Industrie sprechen. Die Abwägung der Faktoren soll zu einer Einschätzung der Angemessenheit von Selbstregulierung der Industrie und zum möglichen Bedarf von staatlicher Involvierung führen.

### 2.2.2 Institutionelle/organisatorische Erfolgsfaktoren

Den Hauptteil der Untersuchung bildet die Evaluierung gefundener Selbstregulierungsinitiativen. Die Analyse geht davon aus, dass die Leistung von Selbstregulierungssystemen nicht nur von Kontextbedingungen, sondern auch von organisatorischen Faktoren abhängt, die bei Bedarf im Rahmen der Initiativen verändert werden können. Deshalb werden die Strukturen und Prozesse der Initiativen beschrieben und hinsichtlich möglicher Schwächen untersucht. Die Analysen orientieren sich dabei an theoretischen Überlegungen zu alternativen Regulierungsformen, mit denen *institutionelle/organisatorische Erfolgsfaktoren* definiert werden. Als wichtige Erfolgsfaktoren gelten (vgl. Latzer et al. 2002; 2007; Saurwein/Latzer 2010):

- Hoher Stellenwert des Jugendmedienschutzes in der Trägerorganisation
- Hohe Reichweite der Selbstregulierungsinitiative in der jeweiligen Branche
- Angemessene Stakeholder-Involvierung zum Interessenausgleich
- Effektive Implementierung von Massnahmen und ein vollständiger Regulierungsprozess
- Adäquate Implementierungshilfen
- Adäquates Beschwerdemanagement und Sanktionierung
- Effektive Kontrolle und Review
- Adäquate Ressourcen, um Aufgaben umzusetzen
- Transparenz und Verantwortlichkeit
- Adäquate staatliche Involvierung und eine kohärente Governance-Architektur.

Der Auswahl der Faktoren liegen folgende theoretische Überlegungen zu Grunde:

Selbstregulierungsinitiativen werden meist von Branchenverbänden getragen (Trägerorganisation), die häufig vielfältige Zielsetzungen verfolgen. Ein spezifisches Thema – wie hier der Jugendmedienschutz – kann in einer Trägerorganisation einen sehr unterschiedlichen Stellenwert geniessen. Jugendmedienschutz kann Rand- oder Hauptthema für die Organisation sein. Hilfreich für einen effektiven Jugendmedienschutz ist ein hoher *Stellenwert* des Themas in der Trägerorganisation. Der Stellenwert kann u.a. anhand der Berücksichtigung im Leitbild, der organisatorischen Verankerung und der Aufwandsbereitschaft der Trägerorganisation eingeschätzt werden.

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Reichweite in der Branche erzielt wird. Zur Bestimmung der Reichweite ist die Wertschöpfungsstruktur der Branche zu berücksichtigen bzw. die Akteursgruppen, die in die Wertschöpfungsstruktur involviert sind. Die Reichweite einer Initiative muss je nach Problemstellung entweder für die gesamte Wertschöpfungsstruktur oder für bestimmte Wertschöpfungsstufen bestimmt werden. Die Ermittlung der Reichweite kann anhand unterschiedlicher Kennzahlen erfolgen: Beispielsweise indem die Anzahl der Teilnehmer an einer Initiative in Relation zur Gesamtanzahl der Marktteilnehmer gesetzt wird, oder indem die Reich-

weite durch den Anteil an Transaktionen oder Umsätzen gemessen wird, die jene Unternehmen erzielen, die sich der Selbstregulierung angeschlossen haben. In der Praxis ist eine genaue Ermittlung der Reichweite häufig schwierig. Nicht für jede Branche liegen die notwendigen Marktdaten vor und nicht alle Selbstregulierungsinitiativen geben Auskunft über ihre Teilnehmer.

Selbstregulierung der Industrie steht häufig im Verdacht, nur die Industrieinteressen zu bedienen und öffentliche Interessen zu vernachlässigen. Eine Möglichkeit für eine Kontrolle und einen Interessenausgleich zu sorgen, ist die Einbindung von Stakeholdern in eine Selbstregulierungsinitiative. Zu den Stakeholdern können, je nach Problemstellung, staatliche Institutionen, Konsumentenverbände oder andere Anspruchsgruppen zählen. Die Einbindung kann strukturell in Aufsichtsgremien erfolgen, oder punktuell, zum Beispiel bei der Erstellung von Verhaltenskodizes.

Eine wesentliche Grundlage für einen effektiven und vollständigen Regulierungsprozess bilden die *normativen Vorgaben*, die festlegen, welche Ziele erreicht werden sollen und welche Massnahmen dafür zu setzen sind. Vorgaben sollen in normativen Bezugsdokumenten (z.B. in Form von Verhaltenskodizes) festgeschrieben und unmissverständlich adressiert sein (Verantwortlichkeit). Darüber hinaus sollen sie klar verständlich und präzise sein. Idealtypisch sollten Vorgaben so gefasst sein, dass überprüfbar und messbar ist, ob sie de facto von den teilnehmenden Akteuren implementiert werden. Wichtig für eine funktionierende Selbstregulierung ist, dass nicht nur Verhaltensvorgaben existieren, sondern dass seitens der Teilnehmer die erforderlichen Massnahmen zur *Implementierung* gesetzt werden. Deshalb sollte der Stand der Implementierung erfasst werden. Der Fokus der Analyse wird dabei auf Implementierungsdefizite gelegt.

Selbstregulierungsinitiativen können häufig dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn durch Verhaltenskodizes nicht nur Verhaltensvorgaben gemacht werden, sondern wenn die Umsetzung der Vorgaben durch *Implementierungshilfen* der Trägerorganisation unterstützt wird. Untersucht wird deshalb, ob Trägerorganisationen solche Implementierungshilfen zur Verfügung stellen.

Für die Umsetzung von Selbstregulierungsmassnahmen stellt sich generell die Frage, welche Prozesse implementiert sind, um potenzielle Verstösse gegen Verhaltensvorgaben aufzudecken. Dafür sind organisatorische Vorkehrungen zum *Beschwerdemanagement* zu treffen und *Kontrollen* vorzunehmen. Analysiert wird deshalb, ob von den Trägerorganisationen entsprechende Vorkehrungen getroffen wurden. Existieren Beschwerdestellen und Beschwerdeverfahren? Werden Kontrollen anlassbezogen in Reaktion auf Beschwerden durchgeführt? Erfolgen darüber hinaus Kontrollen proaktiv ohne konkreten Anlass (z.B. Stichproben)?

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie bei möglichem Fehlverhalten vorgegangen wird. Existiert ein *Sanktionsregime*? Sind organisatorische Vorkehrungen für Sanktionierungen getroffen (ist z.B. ein Sanktionsgremium installiert)? Über welche Sanktionsfähigkeit und -instrumente verfügen die Organisationen (z.B. Abmahnung, Bussen, Ausschluss) und wie erfolgt die Sanktionierung in der Praxis (Anzahl der Fälle und Massnahmen)?

Idealtypisch sollten Selbstregulierungsinitiativen einer *regelmässigen Überprüfung* (Evaluierung, Review) unterzogen werden. Es sollte geprüft werden, ob die Ziele der Initiative erreicht werden, wo Schwächen festzustellen sind und wo Verbesserungspotenzial liegt. Solche Überprüfungen können intern oder durch externe Stellen erfolgen. Untersucht wird deshalb, ob solche Überprüfungen bei den Initiativen im Untersuchungsbereich vorgesehen sind und durchgeführt wurden.

Zusammenfassend soll mit diesen Analysekomponenten festgestellt werden, ob der Regulierungsprozess im Rahmen der Initiative formal vollständig ist (Normsetzung, Implementierung, Kontrolle, Sanktionierung, Review) und wo Lücken oder Schwächen festzustellen sind.

Der Erfolg von alternativen Regulierungsinitiativen hängt des Weiteren davon ab, ob die Trägerorganisationen über *adäquate Ressourcen* verfügen, um ihre Aufgaben umzusetzen. Verfügen die Organisationen über eigene Budgets? Sind dezidiert Mittel für Jugendschutzmassnahmen verfügbar? Welche finanziellen und personellen Mittel werden für den Jugendschutz aufgewendet? Zeigen sich Finanzierungsprobleme, die die Umsetzung der Ziele gefährden könnten?

Zum Erfolg einer alternativen Regulierungsinitiative kann auch ein hohes Mass an Verantwortlichkeit beitragen (accountability). Fördernd für eine solche Verantwortlichkeit sind zum einen klar definierte zuständige Organe, deren Verantwortlichkeit auch nach aussen kommuniziert wird. Zum anderen sind auch Informationen wichtig, die der Öffentlichkeit Auskunft über die Initiativen geben (Transparenz). Untersucht wird deshalb, ob bei den jeweiligen Initiativen klar ersichtlich ist, wer die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für das Thema Jugendschutz trägt, ob relevante Basisinformationen über die Initiativen verfügbar sind (z.B. Verhaltenskodex, Teilnehmerlisten, Evaluierungsberichte) und ob darüber hinaus eine regelmässige öffentliche Kommunikation bezüglich der Tätigkeiten im Rahmen der Initiativen besteht (z.B. in jährlichen Tätigkeitsberichten).

Als weitere Erfolgsfaktoren gelten eine adäquate staatliche Involvierung und eine kohärente Governance-Architektur. Staatlichen Akteuren steht eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung, um Selbstregulierungsinitiativen anzustossen, zu fördern und zu kontrollieren. Im Rahmen der Analyse wird erhoben, welche Formen der staatlichen Involvierung bei den Initiativen zu finden sind. Des Weiteren sollen sich Selbstregulierungsinitiativen passend in die Governance-Architektur einfügen und z.B. bestehende staatliche Institutionen entlasten oder substanziell ergänzen. Problematisch sind Initiativen, die in starkem Widerspruch zur restlichen Governance-Architektur stehen oder Reibungsverluste produzieren. Deshalb wird untersucht, ob die Governance-Architektur als konsistent erachtet wird, bzw. wo und warum es aus Sicht der Beteiligten zu Problemen kommt.

Im Rahmen der Evaluierung stellt sich abschliessend die Frage, inwieweit die Selbstregulierungen der Branchen einen *regulatorischen Mehrwert* gegenüber der bereits bestehenden staatlichen Regulierung bieten. Werden mit den Brancheninitiativen lediglich gesetzliche Anforderungen wiederholt oder gehen normative Standards, die mit der Selbstregulierung gesetzt werden, über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus? Bleibt die Selbstregulierung in Bezug auf die Implementierungsvorgaben vage oder sind konkrete Umsetzungsmassnahmen und Verantwortlichkeiten definiert, die fehlende oder abstraktere rechtliche Vorgaben ersetzen, präzisieren und konkretisieren? Werden mit der Selbstregulierung zusätzliche Normdurchsetzungsinstrumente geschaffen und angewendet, die eine staatliche Rechtsdurchsetzung substanziell ergänzen (Kontrolle, Sanktionen)?

Die Analyse erfolgt entlang der gelisteten institutionellen/organisatorischen Erfolgsfaktoren. Untersucht wird, ob die Erfolgskriterien erfüllt sind oder nicht. Die notwendigen Informationen werden aus schriftlichen Quellen (z.B. Verhaltenskodizes, Tätigkeitsberichte) und vor allem aus strukturierten Interviews mit Vertretern der Brancheninitiativen (Selbsteinschätzung) <sup>6</sup> bezogen. Sofern Informations-

---

<sup>6</sup> Es wurden persönliche Interviews mit Vertretern des SVV, der SIEA, der asut, der simsa und der SAVASS geführt. Die Liste der Interviewpartner befindet sich im Anhang.

lücken bestehen, werden punktuell Stakeholder ausserhalb der Regulierungsinitiativen (Fremdeinschätzung) befragt. Damit soll auch ermittelt werden, welche Einstellung die beteiligten Akteure den Initiativen entgegen bringen, wo Selbstkritik ansetzt, welche Lücken und Defizite die Beteiligten in Bezug auf die Initiativen sehen und welche Akzeptanz den Initiativen von Stakeholdern entgegengebracht wird.

### 2.3 Empirische Wirksamkeitstests

Ergänzend zur Analyse von Kontextfaktoren und Erfolgsfaktoren erfolgen im Rahmen der Untersuchung auch empirische Analysen, um die Leistung der Initiativen anhand einiger ausgewählter Indikatoren zu überprüfen. Diese Analysen erfolgen mit Hilfe von Befragungen und Wirksamkeitstests.

Mittels einer *Befragung* wurde untersucht, wie Eltern von Minderjährigen (< 18 Jahre) die Angebote der Selbstregulierungsinitiativen nutzen und beurteilen. Die Befragung erfolgte im Rahmen des *World Internet Project – Switzerland* (WIP-CH), das seit 2011 von der Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ durchgeführt wird. Mit dem repräsentativen WIP-CH werden schweizweit 1100 Personen (darunter 323 Haushalte mit Kindern) zu Internetthemen befragt. In die Befragung 2013 wurden ausgewählte Fragestellungen zum Jugendmedienschutz integriert und ermittelt, welchen konkreten Nutzen Eltern aus den Selbstregulierungsinitiativen ziehen. Dafür wurden Eltern befragt, welche Einrichtungen und Massnahmen der Selbstregulierung ihnen bekannt sind (Awareness), ob sie die Angebote schätzen (Attitude) und welche Massnahmen zum Selbstschutz sie ergreifen (Action). Dahingehend wurden Eltern u.a. gefragt, in welchem Umfang sie sich an Altersempfehlungen bei Spielen und Filmen orientieren, und ob sie Jugendschutzfilter für das Internet verwenden. Darüber hinaus wurde ermittelt, ob Eltern mit dem Jugendmedienschutz in der Schweiz generell zufrieden sind, und ob sie einen stärkeren Handlungsbedarf seitens der Industrie oder staatlicher Stellen einfordern. Die Befragung wurde im Juni 2013 durch *gfs Zürich* durchgeführt.

Die Überprüfung der Wirksamkeit von *Zugangsbeschränkungen* im Online- und Offline-Handel erfolgte v.a. mittels *explorativer Testkäufe* von Computerspielen und Filmen/DVDs. Mittels *Kauftests im stationären Handel* wurde überprüft, ob Alterskontrollen durchgeführt und der Verkauf von Computerspielen und DVDs an Jugendliche verweigert wurde, wenn das vorgesehene Abgabearter nicht erreicht ist. Die Überprüfung erfolgte durch Kaufversuche mit jugendlichen Testkäufern im Alter von 14 Jahren, die versuchten, Produkte mit Altersfreigaben „ab 16“ und „ab 18“ Jahren zu erwerben. Die Kauftests wurden schweizweit in insgesamt 108 Geschäften durchgeführt. Den Untersuchungsbe-reich bilden jene Geschäfte/Unternehmen, die sich der Selbstregulierung unterworfen haben. Die Stichprobe für Testkäufe wurde leicht disproportional gezogen (Schichtung), um neben grossen Detailhandelsketten auch ausreichend kleine Unternehmen mit einer Verkaufsstelle zu berücksichtigen. Die Planung und Auswahl der Geschäfte erfolgte durch die Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ, die operative Umsetzung der Testkäufe mit Jugendlichen erfolgte durch das *Blaue Kreuz Schweiz*, das in der Schweiz auch Testkäufe für Alkoholprodukte durchführt und über entsprechende Erfahrung mit jugendlichen Testkäufern und den entsprechenden Testverfahren verfügt.

In einem weiteren Schritt wurde die Umsetzung von regulatorischen Massnahmen im Online-Bereich sowohl konzeptionell als auch operativ durch die Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ überprüft. Mittels explorativer Kauftests in Online-Shops wurden die Hürden im Einkaufsprozess entlang definierter Parameter (z.B. Bewerbung/Platzierung, Alterskontrolle/-verifikation, Schranken im Bezahlmodus) kontrolliert und dokumentiert. Als Erhebungsinstrumentarium diente ein Codebuch,

das die relevanten Überprüfungsparameter enthält. So konnten insgesamt 90 Bezugskanäle für Filme und Computerspiele in einem standardisierten Verfahren getestet werden. Den Untersuchungsbe-  
reich bilden drei Typen von Bezugsquellen: 1) Online-Shops, die sich der Selbstregulierung unterwor-  
fen haben; 2) Online-Shops, die der Schweizerischen Selbstregulierung nicht angeschlossen sind,  
sowie 3) „unkonventionelle“ Bezugskanäle/-plattformen für DVDs, Filme und Spiele. Die unkonventi-  
onellen Bezugskanäle umfassen nicht-monetäre Kanäle, beispielsweise p2p-Netzwerke, Tauschbörsen und One-Click-Hoster. Pro Segment werden 30 Unternehmen/Plattformen getestet.

Dabei ist zu beachten, dass die Ergebnisse der Testkäufe (online und offline) aufgrund niedriger Fall-  
zahlen lediglich Orientierungswerte, aber keine statistisch repräsentativen Ergebnisse für die Schweiz  
liefern. Das Design für die Testkäufe ist jedoch so gewählt, dass Wiederholungen der Testserien auf  
Basis grösserer Fallzahlen möglich sind.

Eine Überprüfung der Wirksamkeit von technischen Jugendschutzprogrammen (Jugendschutzfilter)  
im Bereich Telekommunikation/Internet erfolgt mittels Sekundäranalysen. Dafür wird auf die Ergeb-  
nisse der SIP-Benchmark-Untersuchungen zurückgegriffen ([www.sipbench.eu](http://www.sipbench.eu)), die halbjährlich  
durchgeführt und von der EU-Kommission unterstützt werden. Im Rahmen von SIP-Bench erfolgen  
regelmässige Überprüfungen hinsichtlich Funktionalität, Effektivität, Sicherheit und Benutzerfreund-  
lichkeit von Filterprogrammen. Die Ergebnisse dieser Tests werden gesichtet und strukturiert zusam-  
mengefasst.

## 2.4 Struktur des Berichtes

Im Rahmen dieser Untersuchung wird evaluiert, welche Brancheninitiativen mit welchen regulatori-  
schen Massnahmen zu einer Verbesserung des Jugendmedienschutzes beitragen. Mittels Internet-  
recherchen und Experteninterviews wurden sieben Brancheninitiativen identifiziert, die in der Schweiz  
in den Bereichen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet bestehen. Für diese Initiati-  
ven erfolgen in weiteren Untersuchungsschritten detaillierte Analysen zur Beantwortung der For-  
schungsfragen. Die Analyse wird nach den Branchen gegliedert und in folgenden Abschnitten darge-  
legt:

In Abschnitt 3 erfolgt die Evaluierung der Selbstregulierung für Filme und Computerspiele. Darunter  
fallen:

- „movie-guide Code of Conduct“ des Schweizerischen Video-Verbandes (SVV) im Filmsektor;
- „SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz“ der Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) im Computerspiele Sektor.

In Abschnitt 4 erfolgt die Evaluierung der Selbstregulierung im Bereich der Telekommunikation (Mehr-  
wertdienste). Darunter fallen:

- „Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste“ des Schweizerischen Verbandes Telekommunikation (asut) im Mehrwertdienstsektor;
- „Code of Conduct mobile Mehrwertdienste“ (ohne Trägerorganisation);
- „Ehrenkodex“ des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS);
- „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“.

In Abschnitt 5 erfolgt die Evaluierung der Selbstregulierung im Internet Bereich. Darunter fallen:

- „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“;
- „Code of Conduct Hosting“ unter dem Dach des Branchenverbandes Swiss Internet Industry Association (simsa) im Internetbereich.

In den einzelnen Abschnitten erfolgt zuerst ein Überblick zu den Kontextfaktoren in der jeweiligen Branche der erste Schlussfolgerungen hinsichtlich einer möglichen Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Institutionen und den Branchen erlaubt.

Anschliessend erfolgt eine Basisbeschreibung der Initiativen hinsichtlich Gründungszeitpunkt, Rechtsform, Trägerorganisation, Gründungskontext und Entwicklung sowie eine kurze Beschreibung der Ziele und Massnahmen der Initiativen im regulatorischen Jugendmedienschutz.

In einem weiteren Schritt wird erfasst, welche Verbindungen zu staatlichen Stellen und Aktivitäten im Rahmen der jeweiligen Brancheninitiativen bestehen. Dafür werden formelle und informelle Verbindungen zwischen Selbstregulierungsinitiativen und staatlichen Stellen analysiert (z.B. staatliche Überwachung, finanzielle Beiträge, vertragliche Verbindungen, symbolische Unterstützung). Damit kann festgelegt werden, um welche Art von Regulierungsarrangement es sich bei den jeweiligen Initiativen handelt.

Im Hauptteil erfolgt die detaillierte Evaluierung der Initiativen entlang der institutionellen/organisatorischen Erfolgsfaktoren. Anschliessend werden Ergebnisse der Elternbefragung und der Wirksamkeitstests präsentiert. Am Ende der Abschnitte folgt ein Fazit zur Beurteilung der Selbstregulierungsinitiativen in der jeweiligen Branche.

Die detaillierten Evaluierungen der Initiativen in den vier Branchen münden in einer übergreifenden Synthese der Ergebnisse (Abschnitt 6) sowie in der Ableitung von Schlussfolgerungen (Abschnitt 7).





### 3 Jugendschutz bei Filmen und Computerspielen

Audiovisuelle Medien unterliegen traditionell einer vergleichsweise starken Regulierung. Ein Rechtfertigungsgrund für regulatorische Interventionen liegt in Informationsasymmetrien zwischen Produzenten und Konsumenten. Aufgrund der spezifischen Charakteristika von Medieninhalten als Vertrauens- oder Erfahrungsgüter ist es für Konsumenten meist nicht möglich, die Qualität der Produkte vor dem Konsum zu beurteilen und auf Basis vollständiger Informationen rationale Konsumententscheidungen zu treffen. Dies gilt auch für die Beurteilung der Produkte hinsichtlich ihrer Eignung für den Konsum durch Kinder und Jugendliche.

Mit Hilfe von Inhaltsbewertungs- bzw. Altersklassifikationssystemen sollen Informationsasymmetrien abgebaut und die Transparenz für Konsumenten verbessert werden. Eine *Alterskennzeichnung* für Medieninhalte soll Kinder, Jugendliche, Eltern und den Handel dabei unterstützen, einen altersgerechten Medienkonsum zu ermöglichen. Eltern und Jugendliche sollen sich beim Bezug der Produkte an Altersempfehlungen orientieren können. Der Handel soll im Verkauf bzw. bei öffentlichen Vorführungen durch eine *Abgaben- bzw. Zugangskontrolle* sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche altersgerechte Produkte beziehen. Weltweit sind vielfältige Inhaltsbewertungs- und Altersklassifikationssysteme etabliert, die für Kinofilme, Video/DVD, Fernsehprogramme, Computer- und Videospiele, Internetinhalte und mobile Dienste Anwendung finden. Die Entwicklung, Anwendung und Kontrolle dieser Systeme erfolgt in komplexen Regulierungsarrangements mit unterschiedlichen Akteuren und unterschiedlicher Intensität staatlicher und industrieller Involvement.

Der steigende Umfang an Diensten und Inhalten, die Konvergenz der Kommunikationssektoren (Latzer 1997; 2009), die starke Verbreitung des Internets und mobiler Kommunikation sowie die Verringerung der Kontrollierbarkeit von Inhalten im digitalen Umfeld fordern bestehende Regulierungsarrangements heraus und verlangen nach regulatorischen Reaktionen, um ein adäquates Niveau an Transparenz und Jugendschutz zu gewährleisten. Die Festlegung der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren ist dabei eine der zentralen Herausforderungen. Können Altersklassifikation und Abgabekontrolle ausschliesslich der Industrie überlassen werden? Besteht ein Bedarf an staatlicher Involvement und wenn ja, nach welcher Intensität und mit welchen regulatorischen Instrumenten?

#### 3.1 Überblick zu Kontextfaktoren

Eine theoretische Analyse von Kontextfaktoren für Altersklassifikationssysteme soll erste Anhaltspunkte einer möglichen Aufgabenverteilung für staatliche und private Akteure im Regulierungsarrangement liefern. Die Analyse geht davon aus, dass die Leistung von Selbstregulierungssystemen u.a. von spezifischen Kontextbedingungen abhängt, die als mehr oder weniger „ermöglichende Faktoren“ für Selbstregulierung wirken können. Dazu zählen die Charakteristika der Produkte und Industrien ebenso wie regulatorische Kontextbedingungen. Die Analyse gibt darüber Aufschluss, ob sich Selbstregulierung unter den jeweiligen Bedingungen nachhaltig etablieren und adäquat funktionieren kann, sowie wo und warum sich eine staatliche Involvement anbietet. Folgende Kontextfaktoren (siehe Abschnitt 2.2.1) sollen für den Bereich der Filme und Computerspiele analysiert werden:

- der direkte und indirekte Nutzen der Selbstregulierung für die Industrie
- die Reputationssensitivität der Industrie

- die Interventionskapazität des Staates
- die Risiken infolge von Regulierungsversagen
- die Intensität der erforderlichen regulatorischen Intervention
- die Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Interessen
- die Anzahl der Marktteilnehmer und der Grad der Marktfragmentierung
- die Wettbewerbsintensität
- die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, regulatorische Aufgaben wahrzunehmen.

Eine Etablierung und der dauerhafte Bestand einer Selbstregulierung sind dann wahrscheinlich, wenn damit ein *direkter Nutzen* für die Industrie verbunden ist. Im Fall von Altersklassifikationssystemen ist dieser direkte Nutzen gering. Im Gegenteil, die Implementierung von Altersklassifikationssystemen verursacht erheblichen Aufwand und Kosten. Es ist daher unwahrscheinlich, dass die Industrie von sich aus Selbstregulierung implementiert. In der Regel sind öffentlicher Druck oder staatliche Intervention (Druck, Anreize) erforderlich, um Alterskennzeichnungssysteme einzuführen. Der Nutzen und der Anreiz einer Selbstregulierung durch die Industrie ergeben sich vielmehr indirekt durch die Vermeidung von Imageverlusten und dadurch, dass mittels Selbstregulierung eine staatliche Regulierung verhindert werden kann. Die Interventionskapazität des Staates und die Reputationssensitivität der Industrie sind daher zentrale Kontextfaktoren, wenn es um Fragen der Etablierung und des nachhaltigen Bestands von Selbstregulierung für Alterskennzeichnungssysteme geht.

Die *Interventionskapazität des Staates* kann sich auf die Etablierung und den Erfolg von Selbstregulierung auswirken. Wenn staatliche Akteure glaubhaft mit der Implementierung staatlicher regulatorischer Lösungen drohen können (credible threats), kann dies eine selbstregulatorische Lösung anstossen, um eine mitunter strengere gesetzliche Regelung zu verhindern. Glaubhafte Drohungen können darüber hinaus Anreize schaffen, die Effektivität bestehender Systeme aufrecht zu erhalten oder zu verbessern. Die Interventionskapazität staatlicher Akteure im Fall von Altersklassifikationssystemen ist vorhanden, aber nicht unbegrenzt gegeben. Einerseits bestehen für staatliche Akteure grundsätzlich regulatorische Kompetenzen zum Jugendmedienschutz, womit staatliche Intervention prinzipiell angedroht werden kann. Andererseits sind Interventionskapazitäten aus verschiedenen Gründen eingeschränkt. In der Schweiz liegen regulatorische Kompetenzen zum Jugendmedienschutz zum Teil bei den Kantonen, was die Implementierung staatlicher Intervention auf Bundesebene deutlich erschwert.<sup>7</sup> Zudem sind staatliche Eingriffe in Medien aufgrund der grundrechtlich zugesicherten Meinungsfreiheit generell sensibel. Entsprechend werden selbstregulatorische Lösungen in westlichen Demokratien meist gegenüber staatlicher Intervention bevorzugt. Praktisch würde eine rein staatliche Altersklassifizierung von Inhalten einen erheblichen und aufgrund der steigenden Zahl der Produkte immer grösseren Aufwand verursachen. Vor allem die Bewältigung eines hohen und steigenden Klassifizierungsaufwandes spricht für die Delegation von regulatorischen Kompetenzen an die Industrie. Zudem sind aufgrund der Internationalisierung der Kommunikationsmärkte zunehmend internationale regulatorische Reaktionen gefragt. Es wird angenommen, dass Selbstregulierung dafür flexibler und anpassungsfähiger ist als staatliche Regulierung.

---

<sup>7</sup> Für die Regulierung der unterschiedlichen Medienbereiche gilt eine geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen. Beim Bund liegt die Zuständigkeit für die Strafgesetzgebung sowie die Regulierungshoheit für die Bereiche Fernsehen, Radio und Telekommunikation. Die Kantone sind für die Bereiche Film und Unterhaltungsmedien (elektronische Trägermedien) zuständig.

Auf Seite der Industrie können eine starke *Reputationssensitivität* und drohende Imageverluste zur Implementierung selbstregulatorischer Massnahmen beitragen. Aus theoretischer Perspektive wird eine starke Reputationssensitivität bei Unternehmen angenommen, die eine hohe öffentliche Bekanntheit haben, sowie für Unternehmen, die im Endkundenmarkt agieren und Sanktionen durch Konsumenten zu befürchten haben. In der Filmbranche und im Computerspiele-Sektor kann für grosse Produzenten und bekannte Detailhandelsketten eine hohe Reputationssensitivität angenommen werden. Für Distributoren, die nicht an Endkunden liefern, und für kleinere Detailhändler spielt Reputation eine vergleichsweise geringe Rolle. Die Reputationssensitivität und damit die Motivation an Selbstregulierungsmassnahmen aus Imagegründen teilzunehmen ist nicht über alle involvierten Akteure gleich verteilt. Dies kann sich nachteilig auf das Ziel einer flächendeckenden Altersklassifizierung und Abgabekontrolle auswirken. Mit „free ridern“ und „schwarzen Schafen“, die sich geplanten oder bestehenden Initiativen nicht anschliessen, muss aus theoretischer und praktischer Perspektive gerechnet werden.

Die möglichen *Folgen eines Regulierungsversagens* determinieren den Bedarf an einheitlichen Mindeststandards und die Notwendigkeit einer staatlichen Involvierung. Je höher die Risiken infolge einer defizitären Regulierung, desto grösser der Bedarf an einheitlichen Mindeststandards und desto grösser der Bedarf an staatlicher Involvierung, um diese Mindeststandards flächendeckend durchzusetzen. Ein Regulierungsversagen im Bereich von Altersklassifikationssystemen entsteht durch eine systematische Schwäche eines bestehenden Systems, geeignete, vertrauenswürdige und konsistente Altersfreigaben zur Verfügung zu stellen oder durch das Fehlen von Altersklassifikationssystemen. In diesen Fällen fehlen für Eltern, Kinder und Jugendliche geeignete Instrumente für Auswahlentscheidungen. Der Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards ist jedoch gering. Die gesellschaftlichen Folgen einzelner Fälle unpassender Einstufungen oder Einzelfälle fehlerhafter Abgabekontrollen im Verkauf sind vergleichsweise harmlos. Dies spricht gegen eine starke staatliche Involvierung zur Durchsetzung von verbindlichen Mindeststandards, die in keinem Einzelfall unterlaufen werden dürfen.

Die Notwendigkeit einer staatlichen Involvierung hängt des Weiteren von der *Intensität der regulatorischen Intervention* ab. Diese wird durch Charakteristika des Regulierungsproblems und die zur Verfügung stehenden Instrumente bestimmt. Je niedriger die Eingriffsintensität, desto besser die Eignung für eine selbstregulatorische Lösung. Auf den ersten Blick erscheint die Eingriffsintensität im Fall von Altersklassifikationssystemen gering. Alterseinstufungen verändern lediglich die Transparenz der Produkteigenschaften für Konsumenten, aber nicht das Produkt an sich. Andererseits können Alterseinstufungen starke Auswirkungen auf den Vertrieb von Produkten haben. Für hochklassifizierte Produkte (z.B. 18+) sind Werbungs- und Bezugsmöglichkeiten beschränkt. Dies hat entsprechende Folgen für den Umfang des Konsumentenkreises und die Erlösmöglichkeiten. Aus diesem Grund ist eine Intensität der regulatorischen Intervention als gegeben zu betrachten und entsprechend sind adäquate Verfahren sicher zu stellen, die eine faire Einstufung der Produkte ermöglichen.

Der Grad der *Interessenskonflikte zwischen öffentlichen und privaten Industrieinteressen* ist mitentscheidend dafür, ob eine selbstregulatorische Lösung angemessen ist. Je niedriger die Interessensgegensätze, desto geeigneter sind selbstregulatorische Lösungen. Im Fall von Altersklassifikationssystemen bestehen relevante Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Eltern von Minderjährigen wünschen vermutlich geeignete, vertrauenswürdige und konsistente Alterskennzeichnun-

gen. Sie wünschen Informationen zur potenziellen Schädlichkeit von Inhalten und mitunter auch Informationen zur Eignung von Produkten für bestimmte Altersgruppen. Für Produzenten und Distributoren bestehen hingegen ökonomische Anreize, die Zielgruppen breit zu halten und Alterseinstufungen für Produkte tendenziell niedriger anzusetzen (Hamilton 1998; FCC 2007, 17). Dies spricht für eine Form von öffentlicher Aufsicht über die Einstufungskriterien und -verfahren. Des Weiteren strebt die Industrie aus logistischen Gründen nach möglichst einheitlichen medien-, länder- und regionenübergreifenden Einstufungen. Dem stehen mitunter spezifische regionale Gewohnheiten und Interessen gegenüber. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass im Kinosektor eine stärker differenzierte Alterskennzeichnung befürwortet wird,<sup>8</sup> während die Videoindustrie weniger differenzierte Systeme bevorzugt. Auch die Interessen innerhalb der Filmbranche sind nicht durchwegs homogen und erschweren Lösungen auf dem Wege der Selbstregulierung.

Die Möglichkeiten zur Selbstregulierung werden durch die Anzahl der Marktteilnehmer, den Grad der *Marktfragmentierung* und die Intensität des Wettbewerbs mitbestimmt. Je höher die Anzahl der Marktteilnehmer und je fragmentierter die Industrie, desto schwieriger ist es, Selbstregulierungsinitiativen mit starker Abdeckung einzuführen und ihren Bestand zu sichern. Je stärker die Wettbewerbsintensität, desto stärker die Fokussierung auf ökonomischen Erfolg und desto geringer die Anreize, dass neben ökonomischen Zielsetzungen auch soziale Ziele verfolgt werden. Dies schliesst nicht aus, dass einzelne Akteure versuchen, im Wettbewerb Reputationsvorteile mittels Selbstregulierung zu generieren. Für den Film- und den Spielesektor zeichnen sich starke Umbrüche in der Wertschöpfungsstruktur ab. Traditionell wurden Marktstrukturen im Film- und Computerspielesektor von relativ wenigen grossen Produzenten und Distributoren geprägt. Der Vertrieb erfolgte länderspezifisch segmentiert über lokale Niederlassungen internationaler Produzenten und Publisher. Im Endkundenmarkt (Detailhandel, Kinos) bestand eine vergleichsweise starke Fragmentierung. Im Zuge des Medienwandels treten neue produzierende Akteure und digitale Vertriebskanäle hinzu. Die Anzahl der Marktteilnehmer steigt, die Fragmentierung wird verstärkt, eine Internationalisierung der Vertriebsstrukturen zeichnet sich ab und die Wettbewerbsintensität wird erhöht. Die Voraussetzungen für Selbstregulierung wie auch für staatliche Regulierungsformen werden im internationalen digitalen Umfeld schwieriger. Initiierung, Implementierung, Durchsetzung und Kontrolle werden erschwert.

Die Umsetzung von Selbstregulierung erfolgt durch Organisationen wie *Branchenverbände*, die idealerweise über ausreichend Reichweite, Kapazitäten und Autorität verfügen, um regulatorische Aufgaben wahrzunehmen. Die Verfügbarkeit von entsprechend anerkannten Organisationen ist ein wesentlicher Faktor für die Einführung und den nachhaltigen Bestand von Selbstregulierung. Sowohl im Filmsektor als auch im Bereich der Video- und Computerspiele sind strukturelle Voraussetzungen in Form organisierter Branchenverbände vorhanden. In der Schweiz bestehen mit dem *Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema)*, dem *Schweizerischen Video-Verband (SVV)* und der *Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)* nationale Branchenverbände für die Bereiche Kino, Film und Computerspiele. SVV und SIEA haben seit 2006 Selbstregulierungsinitiativen zur Alterskennzeichnung und Abgabekontrolle eingeführt. Auf internationaler Ebene besteht seit 2003 das *Pan European Game Information System (PEGI)* für Alterskennzeichnungen im Spielesektor. Eine detaillierte Evaluierung der Brancheninitiativen erfolgt in den Abschnitten 3.2.1 (SVV) und 3.2.2 (SIEA).

---

<sup>8</sup> Auskunft von René Gerber, Geschäftsleiter des Verbandes für Kino und Filmverleih ProCinema (Telefoninterview im Oktober 2013).

## Schlussfolgerungen

Zusammenfassend legt die Analyse von Kontextfaktoren für die Altersklassifizierung ein Regulierungsarrangement nahe, das auf einer signifikanten Involvierung der Industrie in der operativen Praxis der Alterseinstufungen bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle basiert. Für die Selbstregulierung sprechen v.a. die steigende Zahl an Inhalten im digitalen Umfeld, die vergleichsweise geringen Risiken infolge eines Regulierungsversagens und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, die regulatorische Aufgaben wahrnehmen können. Gleichzeitig verdeutlicht die Analyse, dass Alterskennzeichnungssysteme nicht ausschliesslich der Industrie überlassen werden können und eine öffentliche Aufsicht ratsam erscheint. Gegen eine reine Selbstregulierung sprechen Anreizdefizite für Selbstregulierung, Free-Rider-Probleme sowie die Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen.

## 3.2 Evaluierung der Brancheninitiativen

Im Folgenden werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen von Brancheninitiativen zum Jugendschutz im Film- und Computerspielesektor beschrieben und evaluiert. Die Analyse erfolgt zunächst (3.2.1) für den „movie-guide Verhaltenskodex“ des Schweizerischen Video-Verbands (SVV). Anschliessend (3.2.2) wird der „SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz“ der Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) analysiert. Die Analysen beinhalten einleitend kurze Beschreibungen zu institutionellen Merkmalen der Trägerorganisationen, zum Gründungszeitpunkt und -kontext, zu deren Hauptinitiativen sowie eine Analyse der zentralen staatlichen Involvierung im jeweiligen Regulierungsarrangement. Damit kann festgelegt werden, ob es sich bei den regulatorischen Aktivitäten um reine Selbstregulierungen der Branchen, eine staatlich unterstützte Selbstregulierung im weiten Sinn oder um Ko-Regulierung auf Basis gesetzlicher Grundlagen handelt (vgl. Latzer et al. 2002; 2006). Für die anschliessende Evaluierung werden Strukturen, Prozesse und Massnahmen der Initiativen beschrieben und hinsichtlich Stärken und Schwächen untersucht.

### 3.2.1 Schweizerischer Video-Verband (SVV)<sup>9</sup>

#### Verhaltenskodex „movie-guide Code of Conduct“

Der Schweizerische Video-Verband (SVV) wurde 1981 gegründet und ist ein Verein im Sinne der Art. 60ff. ZGB mit Sitz in Pratteln (BL). Die Hauptinitiative des SVV im Bereich des regulatorischen Jugendmedienschutzes ist der 2007 beschlossene „movie-guide Code of Conduct“ (Verhaltenskodex).<sup>10</sup> Der Verhaltenskodex verpflichtet alle Beteiligten zur Alterskennzeichnung auf digitalen Speichermedien (z.B. DVD, Blu-ray, Video) und zur Abgabekontrolle im Verkauf. Zurzeit befindet sich der Verhaltenskodex in Erneuerung und wurde als Version 2.1 bereits allen Beteiligten vorgelegt. Nach Zustimmung aller Parteien wird der Verhaltenskodex sowohl dem BSV, als auch der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Direktoren (KKJPD) zur Kenntnis zugestellt. Eine Einführung soll schnellstmöglich erfolgen.

*Gründungskontext und Entwicklung:* Die Einführung des Verhaltenskodex erfolgte 2007 in Reaktion auf einen regulatorischen Vorstoss des Kantons Waadt. Im Jahr 2005/06 verabschiedete der Kanton

<sup>9</sup> Das Interview mit dem SVV wurde im Juli 2013 mit Verbandspräsident Franz Woodtli (F.W.) und Nicolas Götsch (Ascot Elite) geführt. Zitate aus Interviews sind mit „Interview F.W.“ gekennzeichnet.

<sup>10</sup> Siehe [http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC\\_1.1\\_D.pdf](http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC_1.1_D.pdf).

ein neues Jugendschutzgesetz. Das Gesetz schrieb sowohl Alterseinstufungen durch eine kantonale Filmkommission für Kinofilme und die nachgelagerten Medien als auch eine Alterskennzeichnung der Produkte und eine Abgabekontrolle im Verkauf vor. Behördliche Verkaufskontrollen, die auf Grundlage der neuen Regelungen erfolgten, führten zu Reklamationen und Verunsicherung im Detailhandel, der daraufhin den Videoverband einschaltete, um nach rechtskonformen Branchenlösungen zur Umsetzung der regulatorischen Anforderungen zu suchen. Als Reaktion auf die Gesetzesinitiative und die Kontrollen sowie aufgrund der Sorge vor weiteren kantonsspezifisch unterschiedlichen Regelungen, wurde im Rahmen des SVV ein Verhaltenskodex (*movie-guide Code of Conduct*) mit einheitlichen Standards und Jugendschutzrichtlinien für die Branche konzipiert. Der Verhaltenskodex greift die Altersfreigabe auf und führt neben einer für alle Mitglieder verbindlichen Alterskennzeichnung auch eine Abgabekontrolle im Verkauf ein. Mit dem Verhaltenskodex werden Zulieferer verpflichtet, die vom Videoverband ausgearbeiteten Richtlinien umzusetzen und Produkte zu kennzeichnen. Die Erstumsetzung in Form der Kennzeichnung von vier bis fünf Millionen DVDs erfolgte innerhalb von 18 Monaten. In diesem Zeitraum sollten alle digitalen Speichermedien mit der korrekten Altersfreigabe versehen werden. Im Detailhandel hatten alle Beteiligten ihre internen Richtlinien anzupassen, das Personal zu schulen und die Konsumenten über die Alters- und Ausweiskontrolle zu informieren. Seit 1. Oktober 2008 ist der Verhaltenskodex für alle Mitglieder verbindlich. Der Verhaltenskodex befindet sich derzeit in Überarbeitung. Die überarbeitete Version soll 2014 in Kraft treten. Grund für die Überarbeitung sind neue politisch/rechtliche Rahmenbedingungen durch die Einsetzung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film (KJIF) sowie eine Ausweitung der Regelung auf den Online-Handel. In Zukunft sind Detailhändler auch im Online-Bereich dazu verpflichtet ein „geeignetes Altersprüfungsinstrument“ einzuführen.

*Verhaltenskodex:* Der *movie-guide Code of Conduct* verpflichtet alle beteiligten Unterzeichner, auf digitalen Speichermedien eine Altersfreigabe gemäss einem anerkannten System anzubringen (Kennzeichnung) und diese im Verkauf konsequent und wenn nötig mittels Ausweiskontrolle durchzusetzen (Abgabekontrolle und -beschränkung). Es handelt sich damit um eine „Ex-ante-Regulierung“. Massnahmen werden proaktiv getroffen und sollen greifen, bevor Schaden durch den Konsum nicht altersgerechter Inhalte eintritt. Für die Altersklassifizierung (Einstufung) und Kennzeichnung der Produkte mittels Label/Sticker (Signalisierung) sind Zwischenhändler/Importeure verantwortlich. Dabei erfolgt im Bereich der Altersklassifizierung die Übernahme bzw. eine Orientierung an den Alterseinstufungen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland oder der Einstufungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film. FSK-Einstufungen werden auch für die französisch- und italienischsprachigen Versionen der jeweiligen Filme herangezogen.

Die Abgabekontrolle erfolgt im Detailhandel. Der Verhaltenskodex sieht eine verpflichtende Alterskontrolle für den Verkauf von Produkten mit einer Alterseinstufung ab 16 Jahren vor, die im Zweifelsfall mittels Ausweiskontrolle durchzuführen ist. Der unmittelbare Wirkungsbereich des Verhaltenskodex bezog sich in Version 1.1 auf digitale Speichermedien (DVD, Blu-ray, HD-DVD, andere digitale Bildtonträger, analoge Videos) und wurde in Version 2.1 auf digitale Formate (unter dem neuen Dachbegriff „Videoprodukte“) ausgeweitet, was zum Beispiel Video-On Demand (VOD) miteinschliesst. Andere Vertriebskanäle wie Kino und Fernsehen fallen nicht in den unmittelbaren Wirkungsbereich des Verhaltenskodex.

Als weiteres Regulierungsinstrument veröffentlichte der SVV eine „Liste mit problematischen Filmen“, deren Vertrieb strafrechtlich relevant sein könnte. Die Liste orientiert sich am Index der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und umfasst 250-300 Filme, die in Deutschland mit einem Vertriebsverbot belegt sind. Dieser Index ist jedoch nicht Bestandteil des movie-guide und nicht verbindlich. Er ist damit als präventive Massnahme einzustufen, die als Orientierung für Industrie und Behörden gedacht ist.

*Staatliche Involvierung:* Die zentrale Involvierung staatlicher Akteure in das System der Altersklassifizierung erfolgt über die Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film die 2013 eingesetzt wurde. Die Einsetzung der Kommission erfolgte mit der „*Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film*“, die gemeinsam von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), dem Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) und dem Schweizerischen Video-Verband (SVV) getroffen wurde. Mit der Kommission soll die Grundlage für eine schweizweit einheitliche Alterseinstufung gelegt werden. Die aus staatlichen Akteuren und Wirtschaftsakteuren zusammengesetzte Kommission kann eigene Altersempfehlungen für die Schweiz abgeben. Die Vereinbarung sieht zudem die Möglichkeit der „Selbstdeklaration“ bei der Alterseinstufung durch Importeure vor und stützt damit das System der Selbstregulierung der Branche, so wie es mit dem movie-guide Code of Conduct 2007 eingeführt wurde. Erfolgt innerhalb von zwei Tagen durch die Kommission keine abweichende Einstufung, gilt die Deklaration des Distributionsunternehmens als Empfehlung der Kommission.<sup>11</sup> Die Möglichkeit der Ablehnung einer Selbstdeklaration durch die paritätisch besetzte Filmkommission sichert den staatlichen Akteuren Einfluss auf die endgültige Entscheidung.

*Klassifikation der Regulierung:* Aufgrund der formellen Delegation von Kompetenzen zur Alterseinstufung an die Industrie (Selbstdeklaration) auf Basis der gemeinsamen Vereinbarung besteht eine „Verbindung“ zwischen dem staatlichen und dem privaten Teil des Regulierungsarrangements, mit der auch eine „Aufgabenverteilung“ festgelegt ist. Ob damit auch eine Ko-Regulierung vorliegt, hängt von der Definition des Ko-Regulierungsbegriffes ab (siehe Abschnitt 2.1).

Latzer et al. (2002) fassen den Ko-Regulierungsbegriff eng und verlangen eine „einseitige, explizite rechtliche“ Grundlage, die im Fall der gemeinsamen Vereinbarung nicht vorliegt. Aufgrund der gemeinsamen Vereinbarung ist die Initiative des SVV entsprechend der in diesem Bericht verwendeten Klassifikation (vgl. Abschnitt 2.1.) als eine „Selbstregulierung im weiten Sinn“ einzuordnen. Abgesehen davon funktioniert das Arrangement jedoch analog zu vielen Ko-Regulierungsinitiativen, indem bestimmte Aufgaben (wie hier die Alterskennzeichnung) an private Akteure delegiert sind. Der formale Unterschied (rechtliche Grundlage oder Vereinbarung) hat jedoch auch eine praktische Auswirkung: Von einer rechtlichen Grundlage können die Akteure nicht abweichen, einer Vereinbarung müssen sie hingegen nicht beitreten. Auch praktisch sind nicht alle Kantone der Vereinbarung beigetreten. Eine rechtliche Grundlage würde eine einheitliche Beteiligung sicherstellen.

---

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 4 der Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film.



## Beurteilung der Evaluierungsindikatoren

Im Folgenden werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen des SVV und des movie-guide Verhaltenskodex anhand der *institutionellen/organisatorischen Erfolgsfaktoren* (vgl. Abschnitt 2.2.2) analysiert.

### Erfolgsfaktor Stellenwert des Jugendmedienschutzes

Hilfreich für einen effektiven Jugendmedienschutz ist ein hoher Stellenwert der Thematik in der Trägerorganisation. Der Stellenwert kann u.a. anhand der Berücksichtigung im Leitbild, der organisatorischen Verankerung und der Aufwandsbereitschaft eingeschätzt werden.

Ein generelles *Leitbild* für den SVV wird mit den Vereinszwecken gemäss Statuten (Art. 3) vermittelt.<sup>12</sup> Es umfasst als Kernthemen/Ziele, die wirtschaftliche, politische und rechtliche Interessenvertretung der Branche, die Entwicklung des Schweizer Home Entertainment Marktes in den Bereichen für Produktion, Handel, Einfuhr, Technik, Vertrieb und Video-Nutzung sowie den Schutz und die Wahrung der Urheberrechte von Autoren und Produzenten von Videos. Jugendmedienschutz ist unter den drei Kernzielen nicht explizit erwähnt, findet sich jedoch unter den aus den Zielsetzungen abgeleiteten Arbeitsschwerpunkten. Darüber hinaus ist das Thema Jugendschutz im *Internetauftritt* des Verbandes ([www.svv.ch](http://www.svv.ch)) zentral und prominent als Hauptrubrik platziert. Den Informationen zur Hauptinitiative (Verhaltenskodex) wird im Online-Auftritt Raum innerhalb der Hauptrubrik Jugendschutz gewidmet.

Innerhalb der *Organisationsstruktur* des Verbandes sind Jugendschutzagenden strukturell verankert. Der Verband selbst arbeitet die Richtlinien aus (Verhaltenskodex) und übernimmt verbandspolitische/strategische Agenden. Die Koordination der Mitglieder erfolgt in themenspezifischen Arbeitsgruppen, wobei eine Arbeitsgruppe zum Thema Jugendmedienschutz besteht. Auf Leitungsebene (Vorstand) sind Jugendschutzagenden Vorstandmitgliedern zugewiesen, wenngleich die Zuteilung nach aussen hin nicht deutlich sichtbar ist. Die operativen Agenden im Jugendmedienschutz sind vorwiegend an die teilnehmenden Unternehmen delegiert (Kennzeichnung, Alterskontrolle).

*Aufwandsbereitschaft:* Der konkrete finanzielle Aufwand für den Jugendschutz wird vom SVV nicht erhoben. Neben einer Finanzierung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film mit CHF 75'000 jährlich, fallen insbesondere personelle Kosten an. Darunter fallen Vorstands-Sitzungen der Kommission, die Arbeit der Mitglieder der eidgenössischen Filmkommission, die Mitarbeit des SVV in der vom BSV eingerichteten Begleitgruppe zum Bericht Regulierung und die Mitarbeit des SVV in der KKJPD sowie Rechtsberatung und externe Kosten. Die Aufwendungen werden v.a. mittels Marktumlageverfahren auf Unternehmen übergewälzt. Weiterer Ressourcenaufwand (Personal, Zeit, finanzielle Mittel) für die operative Tätigkeit im Jugendmedienschutz fallen direkt bei den teilnehmenden Unternehmen an. Aufwände umfassen v.a. die Alterskennzeichnung der Produkte durch Zwischenhändler und die Verkaufskontrolle in Geschäften. Bemerkenswert hoch war der Mitteleinsatz für die Kennzeichnung der Lagerbestände im Zeitraum 2007-2008. Die aktuell verfügbaren und bereitgestellten Mittel reichen laut Einschätzung des Verbandes aus „um bestehende Initiativen weiterhin zu stützen“ (Interview F.W.). Die Möglichkeiten für den Verband und die Mitglieder darüber hinaus einen

---

<sup>12</sup> Siehe [http://web290.neptun.ibone.ch/downloads/verband/SVV\\_Statuten\\_Juni\\_2011.pdf](http://web290.neptun.ibone.ch/downloads/verband/SVV_Statuten_Juni_2011.pdf).

Mehraufwand zu bewältigen, sind aufgrund sinkender Branchenumsätze<sup>13</sup> und der zunehmenden Internationalisierung der Filmverwertungsindustrie nur beschränkt vorhanden. Zusätzliche Mittel, die nicht über das Marktumlageverfahren eingebracht werden können, müssten direkt von den Unternehmen bereitgestellt werden. Die Bereitschaft dafür ist laut Einschätzung des Verbands nicht hoch. Dabei müsse mit Widerständen seitens der Unternehmen gerechnet werden (Interview F.W.).

### **Erfolgsfaktor Abdeckungsgrad**

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Reichweite in der Branche erzielt wird. Im Filmsektor ist dafür die Beteiligung unterschiedlicher Industriegruppen notwendig. In der traditionellen Filmwertschöpfungsstruktur sind Filmproduzenten/Hersteller (z.B. Studios), Gross-/Zwischenhändler (z.B. Importeure, Merchandiser) und Detaillisten involviert. Im Online-Bereich kommen zusätzlich der Versandhandel und rein digitale Vertriebsplattformen hinzu.

Der SVV versteht sich nicht als „Video-Verband“ im engen Sinn, sondern als Vertretung der Filmwirtschaft im Gesamten (Kino, Video, VoD, DVD/Blu-ray, EST/Electronic Sell-Through). Nicht zum SVV gehören jedoch sämtliche Händler, die ausschliesslich mit Erwachsenenunterhaltung (Erotik/Pornografie) handeln. Der SVV nimmt entsprechende Händler nicht in den Verein auf (Interview F.W.). Dieses Selbstverständnis bietet – ausserhalb des einschlägigen Handels – gute Voraussetzungen für einen medienübergreifenden Jugendschutz im Filmsektor.

Der SVV selbst zählt 10 Aktivmitglieder, darunter vor allem grosse Filmstudios<sup>14</sup> und Distributoren sowie 17 Passivmitglieder. Die Teilnahme am Verhaltenskodex movie-guide ist zudem nicht an eine SVV-Mitgliedschaft gebunden und der Kreis der teilnehmenden Unternehmen entsprechend grösser. Nach derzeitigem Stand haben sich dem Verhaltenskodex 11 Grosshändler/Distributoren/Zulieferer<sup>15</sup> sowie ca. 160 Detailhändler mit rund 1400 Verkaufsstellen in der Schweiz angeschlossen (eigene Zählung). Mehr als drei Viertel der Verkaufsstellen entfallen dabei auf acht grosse Detailhandelsketten (Manor AG, Migros, Ex Libris, Fust, Aldi Suisse, Interdiscount, Valora, Coop). Damit werden laut SVV sämtliche Zwischenhändler in der Schweiz, mit Ausnahme des Tessins, erfasst.

Vor allem auf der Ebene des Detailhandels ist – gemäss den Erfahrungen des SVV – die Bereitschaft zur Teilnahme hoch. Im Endkundenmarkt spielt Reputation eine zentrale Rolle und die Bereitschaft zur Umsetzung von Jugendschutzmassnahmen sei entsprechend gegeben („keines der beteiligten Unternehmen hat das Interesse mit Jugendschutzverletzungen in Kontakt zu kommen. Daher nur positive Unterstützung“, Interview F.W.). Des Weiteren forcieren spezifische Vorgaben des Verhaltenskodex (Art 3.4) die Teilnahme des Detailhandels, weil vorgeschrieben ist, dass die unterzeichnenden Importeure und Zwischenhändler nur an diejenigen Detailhändler DVDs verkaufen und liefern, welche

---

<sup>13</sup> Der Gesamtumsatz der Schweizer Home Entertainmentbranche betrug laut SVV 2012: CHF 248.3 Mio. und sank damit gegenüber dem Vorjahr um rund CHF 30 Mio. (10.8%).

<sup>14</sup> Unter den Mitgliedern finden sich die grossen US-Studios Buena Vista, Dreamworks, Paramount, Fox, MGM, Sony, Universal und Warner. Die Aktivmitglieder verpflichten sich, den Ehrenkodex des Verbandes zu respektieren. Dieser verbietet ihnen den Handel mit Produkten pornografischen Inhalts, oder Inhalten, deren Darstellung brutale oder sexuelle Gewalt enthält und dadurch die Menschenwürde verletzt.

<sup>15</sup> 369 Distribution, Anime Virtual SA, AV World - AV Distribution, Dinifan SA, Discorack NCO AG, Evolution Entertainment AG, Media Diffusion S.A., New Media Entertainment AG, Praesens-Film AG, Tudor Recording AG, Willy Lugeon.

den Verhaltenskodex unterzeichnet haben. Laut Erfahrung des SVV war es insgesamt „unproblematisch den Detailhandel zu gewinnen“ (Interview F.W.), wodurch auch die Implementierung des movieguide nie zu einem Problem geführt habe.

Laut Selbsteinschätzung des SVV beträgt die erzielte *Abdeckung* der Selbstregulierung 97% des DVD/Video-Marktes, gemessen am Marktvolumen der beteiligten Unternehmen. Diese Zahlen beruhen laut Auskunft des SVV auf Marktdaten des Marktforschungsinstituts GfK und stützen sich auf der Einschätzung, dass die zehn grössten Grossverteiler alleine bereits 75% des Marktvolumens für sich beanspruchen. Mit den Online-Plattformen exlibris.ch, cede.ch, soundmedia.ch und amazon.de (FSK) werden weitere 20% abgedeckt. Insgesamt zeigt sich der Verband mit der erzielten Abdeckung sehr zufrieden („Auf der Industrieseite haben wir die Abdeckung fast lückenlos erfüllt, auf der Detailhandelsseite haben wir sie lückenlos erfüllt“, Interview F.W.). Sogenannte „Parallelimporte“, also Produkte, die direkt im Ausland gekauft und in die Schweiz geliefert werden, sind dabei jedoch nicht berücksichtigt. Der Verband verfügt über keine Informationen, wie hoch der Umfang der Parallelimporte ist.

Gleichzeitig wird auf bestehende *Lücken* hingewiesen:

Bei der Abdeckung der Selbstregulierung zeigen sich laut Einschätzung des SVV *sprachregionale Differenzen* und *Defizite*: In der deutschsprachigen Schweiz sind dem Verhaltenskodex laut SVV-Angaben 95% aller Distributoren/Zulieferer angeschlossen, die durchwegs auch Mitglieder im SVV sind. Zudem werden Lieferungen in die deutschsprachige Schweiz fast zu 100% bereits durch vorhandene FSK-Klassifizierungen abgedeckt. Der deutschsprachige Markt umfasst 60% des Marktvolumens der Schweizer Home-Entertainmentbranche. In der französischsprachigen Schweiz (35% des Marktvolumens) beträgt die Abdeckung der Selbstregulierung laut Einschätzung des SVV rund 85% auf der Ebene der Zulieferer. Für die deutlich kleinere italienischsprachige Schweiz (ca. 5% des Marktvolumens) liegen keine konkreten Angaben oder Einschätzungen zur Marktabdeckung durch die Selbstregulierung vor.

Seitens des Verbandes werden für die italienischsprachige Schweiz jedoch die grössten Lücken festgestellt. Die Gründe dafür sind laut Angaben des SVV vielfältig: Die italienischsprachige Schweiz ist ein Nischenmarkt und viele Distributoren, die dem SVV angeschlossen und dem Kodex unterworfen sind, beliefern diesen Markt aufgrund des zu kleinen Volumens nicht. Die italienischsprachige Schweiz wird stärker durch Parallelimporte von Grosshändlern aus Italien bedient. Wenn Produkte direkt aus Italien stammen, haben sie keine FSK- oder SVV-Signalisierung. Ausländische Grosshändler sind dem Verhaltenskodex nicht unterworfen und somit nicht zur Kennzeichnung nach FSK- bzw. SVV-Standards verpflichtet. Eine genaue Analyse zur Menge und Benennung spezifischer ausländischer Grosshändler liegt dem SVV nicht vor. Zudem bestehen Logistikprobleme. Generell ist die Schweiz ein Importmarkt und bezieht den überwiegenden Teil der Produkte aus den USA, Deutschland, Frankreich und Italien. Dadurch ergeben sich andere Veröffentlichungsdaten. Eine harmonisierte Vorgangsweise bezüglich Alterskennzeichnung zwischen den Sprachregionen wird dadurch generell erschwert. In regulatorischer Hinsicht ist das Tessin nicht der gemeinsamen „Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film“ beigetreten, dadurch fehle laut Einschätzung des SVV auch „die notwendige kantonale Sensibilität, um die Anliegen des Verbandes zu unterstützen“ (Interview F.W.).

Abdeckungsdefizite bestehen zudem zurzeit noch im *digitalen Markt*. Der SVV selbst versteht sich als Vertretung der Filmwirtschaft, unabhängig von der spezifischen Vertriebsplattform. Der unmittelbare

Wirkungsbereich des Verhaltenskodex in seiner derzeit gültigen Form bezieht sich noch ausschliesslich auf digitale Speichermedien (DVD, Blu-ray, HD-DVD, andere digitale Bildtonträgern, analoge Videos). Mit dem neuen Verhaltenskodex (Version 2.1) werden jedoch ab dem Frühjahr 2014 auch digitale Kanäle erfasst (z.B. Video on Demand). Zudem laufen Gespräche zwischen dem SVV, der SRG und Swisscom, in denen Jugendschutzvorkehrungen in den jeweiligen Online-Angeboten diskutiert werden (Interview F.W.).

Der digitale Vertrieb von Filmen über Video-on-Demand (VoD) u.ä. ist für den Filmsektor ein zunehmend wesentlicher Wirtschaftszweig. Zwar wurden 2012 85% des gesamten Branchenumsatzes mit physischen Produkten (DVD und Blu-ray) erwirtschaftet. Generell verzeichnet die legale digitale Nutzung (Video on Demand, Electronic Sell Through<sup>16</sup>) aber starke Zuwächse (+15% 2012, CHF 36 Mio.). Der Umfang der laut Ansicht des Verbandes „illegalen“ Nutzung im Online-Sektor wird vom SVV auf 100-200% des legalen digitalen Geschäfts geschätzt.

Die Einschätzungen des SVV zur Durchsetzbarkeit des Jugendschutzes im Online-Bereich fallen differenziert aus: Nicht-monetäre Vertriebskanäle können durch die Filmbranche über den Weg der Selbstregulierung grundsätzlich nicht kontrolliert werden („wir können prinzipiell nur die monetären Transaktionsmärkte regeln“, Interview F.W.). Diese Beschränkung der Reichweite von Jugendschutzmassnahmen der Branche ist von Bedeutung, weil die Nutzung nicht-monetärer Vertriebskanäle gerade unter Jugendlichen vergleichsweise hoch sein dürfte.

In monetären Transaktionsmärkten bestehen – laut Einschätzung des SVV – Möglichkeiten, den Jugendmedienschutz im Online-Sektor zu implementieren. Eine Verkaufskontrolle finde praktisch bereits dort statt, wo die Bezahlung von Produkten nur mittels Kreditkarte erfolgen kann (sogenannte Kreditkarten-Schranke). Eine Konsumkontrolle (wie z.B. im Kino) ist jedoch nicht möglich und liege im Verantwortungsbereich der Eltern.

Eine Herausforderung stellen die Altersklassifizierungen im internationalen Kontext mit kulturell und national unterschiedlichen Ansprüchen dar. Zwar gibt es laut Einschätzung der Branchenvertreter auf etablierten Plattformen in monetären Transaktionsmärkten praktisch nirgends mehr Produkte ohne Altersangabe. Das konnte im Bereich des Online-Handels im Rahmen der Testkäufe in dieser Untersuchung bestätigt werden. Aus organisatorischer Sicht wird die Alterseinstufung und Kennzeichnung nach nationalen Standards im Online-Bereich jedoch durch die starke Internationalisierung der Online-Wertschöpfungsstruktur erschwert. Der Vertrieb digitaler Produkte wird durch den internationalen Lizenzhandel organisiert. Nationale wie internationale Unternehmen lizenzieren ihre Produkte direkt bei den Rechteinhabern (meist die produzierenden Studios) und die Vertriebsplattformen/Zulieferwege im digitalen Bereich sind vielfältig und nicht mehr ausschliesslich lokal gebunden. Jugendschutzrichtlinien sind dementsprechend an viele verschiedene Plattformen zu kommunizieren und dort zu implementieren. Aus Sicht des SVV wäre eine durchgängige Altersklassifizierung auf den monetären Transaktionsmärkten machbar („im Online-Bereich können wir die Altersempfehlung 100%

---

<sup>16</sup> Electronic-Sell-Through (EST) beschreibt ein über elektronische Medien/Netzwerke erworbenes, zeitlich unbeschränktes Nutzungsrecht von Videoinhalten. Vertrieben werden über diese Form vor allem Spielfilme und Serien. Zumeist ist mit dem Erwerb via EST auch ein Download des Filmmaterials verbunden. Dabei kann zwischen Download to Own (DTO) und Download to Burn (DTB) unterschieden werden. Die Nutzungslizenz wird via EST meist günstiger als die vergleichbare DVD angeboten. EST ist eine Unterform von Video on Demand (VOD). Andere VOD-Formen, die nicht unter den Begriff des EST fallen, sind Download to Rent (DTR). Hier erwirbt der Käufer/Nutzer das Nutzungsrecht nur für eine endliche Zeitspanne von etwa 24 oder 48 Stunden, oder Streaming-Angebote. (<http://de.wikipedia.org/wiki/Electronic-Sell-Through>).

umsetzen“ Interview F.W.). Dies funktioniere v.a. dann, „wenn die lokalen operativen Niederlassungen das Einverständnis und den Willen zeigen, diese Richtlinien anzuwenden“ (Interview F.W.).

### **Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung/Interessenausgleich**

Der SVV ist als reine Branchenvertretung konzipiert. Aktivmitglied des Verbandes können nur in der Schweiz niedergelassene, im Handelsregister eingetragene Unternehmen werden, welche gewerbmässig mit Video-Rechten handeln, an der Herstellung von Videos beteiligt sind, diese produzieren, vermitteln, verleihen, besitzen, verkaufen oder nutzen. Eine Passivmitgliedschaft ist darüber hinaus für Einzelpersonen, Unternehmen oder Organisationen möglich, welche die Zwecke des Verbandes unterstützen möchten.<sup>17</sup> Praktisch finden sich unter den Passivmitgliedern jedoch ausschliesslich Wirtschaftsakteure aus der Filmindustrie.

Für die Implementierung des *movie-guide Code of Conduct* wurden weitere Stakeholder ausserhalb der Filmindustrie eingebunden. Generell ist der Verhaltenskodex nicht auf SVV-Mitglieder beschränkt. In der Gründungsphase erfolgte die Entwicklung des Verhaltenskodex im SVV vor allem in Absprache und enger Kooperation mit dem Detailhandelsverband Schweiz (IG DHS) sowie den Unternehmensleitungen der grossen Detaillisten. Industrie (Produzenten, Distributoren) und Handel (Detaillisten) sind damit die massgebenden zentralen Akteure im Bereich der Entwicklung und Implementierung des Verhaltenskodex.

Eine formalisierte strukturelle Beteiligung Dritter (externe Experten, Verbrauchervertreter) ist weder beim Verhaltenskodex noch in der Trägerorganisation SVV selbst vorgesehen. Mit direktem Bezug zum Verhaltenskodex findet sich lediglich die Möglichkeit „zwei unabhängige Fachleute“ in den Sanktionsausschuss zu berufen. Davon wird in der Praxis jedoch kein Gebrauch gemacht. Verbrauchervertreter spielten sowohl in der Gründungsphase als auch im operativen Betrieb keine formelle Rolle.

Demgegenüber erfolgt die Involvierung *staatlicher Akteure* in das Gesamtsystem der Altersklassifizierung in vielfältiger Weise: „Beratend“ in der Entstehungsphase des Verhaltenskodex, „mitentscheidend“ in der Kommission Jugendschutz im Film und „letztentscheidend“ in jenen Kantonen in denen entsprechende Regelungen implementiert sind.<sup>18</sup>

In den Entstehungsprozess des Verhaltenskodex wurden neben dem Detailhandel auch der Kanton Waadt (Monitoring) sowie weitere ausgewählte staatlich/kantonale Stellen mit Zuständigkeiten im Jugendmedienschutz, v.a. in Basel-Stadt und Basel-Land (Beratung), eingebunden. Die neue Fassung 2.1 des Verhaltenskodex wurde von Branchenmitgliedern und Gründungsmitgliedern (ausser BS und BL) geprüft und der Wettbewerbskommission (WEKO) vorgelegt. Die unmittelbare staatliche Beteiligung erfolgt im Rahmen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film. Die Vereinbarung sieht sowohl die „Selbstdeklaration“ bei der Alterseinstufung durch Importeure<sup>19</sup> als auch die Möglichkeit zur Ablehnung einer Selbstdeklaration durch die paritätisch besetzte Filmkommission vor. Das ist eines der möglichen Instrumente, um private und öffentliche Interessen zu balancieren bzw. einer

---

<sup>17</sup> Siehe Statuten des Schweizer Video-Verbandes (Stand 2011), Artikel 4.

<sup>18</sup> Für die entsprechenden Regelungen siehe die Ergebnisse der Analyse von Hueglin und Bolliger (2015).

<sup>19</sup> Die Selbstdeklaration kann nur von Importeuren vorgenommen werden. „Der Zwischenhändler kann nicht, da er kein Rechteinhaber ist, es kann nur der Rechteinhaber“ (Interview F.W.).

einseitigen Interessensdurchsetzung der Industrie entgegenzuwirken. Die Einstufungen der Filmkommission gelten jedoch lediglich als Empfehlungen. Verbindliche Entscheidungen zur Altersklassifizierung liegen im Kompetenzbereich der einzelnen Schweizer Kantone. Dafür bestehen jedoch jeweils unterschiedliche kantonale Regelungen.<sup>20</sup>

### **Erfolgsfaktor vollständiger und effektiver Regulierungsprozess**

Der rund um die Altersklassifizierung implementierte Regulierungsprozess umfasst alle notwendigen Stufen (Normsetzung, Normvollzug, Sanktionierung). Der Regulierungsprozess ist in formaler Hinsicht *vollständig*. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die praktische Umsetzung erfolgreich und die einzelnen Komponenten im Regulierungsprozess nicht verbesserungsfähig sind. Im Folgenden werden die zentralen Komponenten des Regulierungsprozesses knapp beschrieben und es wird auf ausgewählte Defizite hingewiesen.

### **Normsetzung und Implementierung**

Mit dem *movie-guide Code of Conduct* ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. *Zielsetzungen/Normen* werden mit dem Verhaltenskodex festgelegt. Diese sind verständlich formuliert und praktisch überprüf- und messbar. So können beispielsweise die Ziele einer flächendeckenden Alterskennzeichnung und der Abgabekontrolle durch Sichtungen und Kauftests in Geschäften überprüft werden. Die Massnahmen, Prozesse und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung der Ziele werden mit dem Verhaltenskodex adäquat festgelegt. Zentrale Anforderungen ergeben sich für Importeure/Zwischenhändler (Altersklassifikation) und den Detailhandel (Abgabekontrolle).

*Komponente Altersklassifikation.* Anforderungen an Importeure/Zwischenhändler werden mit Art. 3ff. des Verhaltenskodex festgelegt und bestehen dahingehend, dass Videoprodukte, welche im Herstellungs- bzw. Exportland mit der Altersfreigabe der FSK oder der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film versehen sind, grundsätzlich nur mit dieser Altersfreigabe in die Schweiz vertrieben werden dürfen. Videoprodukte, welche keine Altersfreigabe der FSK enthalten, müssen seitens der Importeure/Zwischenhändler auf der Verpackung mit dem Einheitslabel des SVV versehen werden. Die Einstufung erfolgt – wenn keine FSK-Einstufung vorliegt – durch eine Selbstdeklaration der Importeure. Die Einstufungen, die per Selbstdeklaration vorgenommen werden, müssen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film gemeldet werden. Diese kann die Einstufung korrigieren.<sup>21</sup> Die unterzeichnenden Importeure und Zwischenhändler verkaufen und liefern nur an diejenigen Detailhändler Videoprodukte, welche den Code of Conduct unterzeichnet haben.

Zentraler Bestandteil des Umsetzungsprozesses ist somit die Übernahme von bzw. Orientierung an den Alterseinstufungen der FSK. Laut Einschätzung des SVV besteht für etwa 85-90% der in der Schweiz vertriebenen Filmtitel eine FSK-Klassifizierung. 10-15% werden durch eine SVV-Klassifizierung auf dem Wege der „Selbstdeklaration“ durch Importeure vorgenommen. Diese Selbstdeklaration soll sich an den Richtlinien der FSK orientieren. Laut SVV erfolgt die Einstufung damit „gemäss den

---

<sup>20</sup> Für einen Überblick siehe EDI/BSV (2009) sowie Huegli und Bolliger (2015).

<sup>21</sup> Vgl. Art. 4 der Vereinbarung: „Das Distributionsunternehmen meldet dem Sekretariat der Kommission sämtliche Filme, welche aufgrund einer Selbstdeklaration veröffentlicht werden sollen und erwähnt dabei allfällige Unsicherheiten und kritische Punkte der Einschätzungen des Distributionsunternehmens. Erfolgt innert zwei Tagen durch die Kommission keine abweichende Einstufung, gilt die Deklaration des Distributionsunternehmens als Empfehlung der Kommission.“

strengsten Jugendschutzrichtlinien in Europa“ (Interview F.W.). Die Richtlinien aus Italien oder Frankreich sind den Erfahrungen des Verbandes nach deutlich weniger streng. Für die Umsetzbarkeit ist für den SVV die Selbstdeklaration ein zentrales Element, um die hohe Zahl an Titeln bewältigen zu können und eine konsequente Altersklassifikation zu erreichen.

Merkliche Unterschiede zeigen sich bei der Signalisierung der Produkte: Während die FSK-Altersfreigaben unübersehbar prominent vorne links unten am Cover platziert sind, finden sich die Sticker mit SVV-Altersfreigaben deutlich kleiner (Grössenunterschied) und leichter übersehbar rechts unten auf der Hinterseite des Covers (Platzierungsunterschied). Ein Grund dafür dürfte sein, dass der Verhaltenskodex keine explizite Verpflichtung zur Platzierung der Signalisierung auf der Vorderseite enthält.

Gegen die übernommenen Einstufungen der FSK und die Einstufungen der Schweizerischen *Kommission Jugendschutz im Film* (KJIF) kann nach der Anmeldung bei der Filmdatenbank innerhalb von 48 Stunden Einspruch erhoben werden. Laut Bericht der Kommission sind Selbstdeklarationen im Bereich der audiovisuellen Tonträger zwischen 1.1.2013 und 1.9.2013 seitens der Kommission nicht mit Einsprüchen belegt worden. Auch wenn die Kommission erst seit kurzem besteht, kann dies vorsichtig als Indikator für adäquate Alterskennzeichnung durch Selbstdeklaration gesehen werden.<sup>22</sup>

*Komponente Abgabekontrolle.* Anforderungen an Detailhändler werden mit Art. 2 des Verhaltenskodex festgelegt. Der Detailhandel ist insbesondere verpflichtet, im Rahmen des Verkaufs eines Videoprodukts die auf dem Cover deklarierte Altersfreigabe von  $\geq 16$  Jahren einzuhalten. Im Zweifelsfall ist die Freigabe mittels einer entsprechenden Ausweiskontrolle beim Kunden zu gewährleisten. Kann der Altersnachweis seitens des Kunden nicht erbracht werden, so ist der Verkauf zu unterlassen. Detailhändler sind verpflichtet, verbindliche interne Richtlinien für das Kassen- und Beratungspersonal zu erstellen, welche im Zweifelsfall die Altersüberprüfung beim Verkauf von Videoprodukten mit einer Altersfreigabe von  $\geq 16$  Jahren vorschreiben. Des Weiteren ist der Detailhandel verpflichtet, das Verkaufsverbot im DVD-Regal, im Verkaufsraum oder an den Kassen zu deklarieren und auf Alterskontrollen „in geeigneter Weise“ in der Unternehmenskommunikation, im Internet oder in Katalogen hinzuweisen. Für den Online-Verkauf und den Versandhandel verpflichten sich die Detailhändler, ein „geeignetes Altersprüfungsinstrument“ einzuführen.

Die Verkaufskontrolle ist damit auf Produkte  $\geq 16$  Jahre beschränkt. Praktisch betroffen sind somit Produkte mit den Signalisierungen „ab 16“ und „ab 18 Jahre“. Für Produkte mit Signalisierungen ab 14 oder niedriger werden keine Abgabekontrollen vorgeschrieben. Die Beschränkung auf die Altersgrenze ab 16 erscheint mit Blick auf die Praktikabilität der Regelung im Verkauf gerechtfertigt. Der Schutz weiterer Altersgruppen könnte durch eine differenzierte Alterskontrolle verbessert werden, verursacht aber einen deutlichen Mehraufwand, der nur durch einen entsprechend höheren Nutzen gerechtfertigt wäre.

Suboptimal erscheint das Fehlen konkreter Vorgaben/Anforderungen oder zumindest Empfehlungen für Instrumentarien zur Altersprüfung im Online- und Versandhandel. Die Forderung nach einem „geeigneten“ Altersprüfungsinstrument schafft einen sehr breiten Interpretationsspielraum und damit we-

---

<sup>22</sup> Im Kinobereich (Kinofilme) ist keine Selbstdeklaration vorgesehen. Hier sind Filmverleiher angehalten, der Filmkommission einen „begründeten Antrag über die Einstufung“ zu übermitteln, sofern keine FSK-Einstufung vorliegt. Anders als bei audiovisuellen Tonträgern gab es in der Kinobranche in den ersten 5 Monaten durch Entscheidungen der Kommission laut Einschätzung des SVV eine rund 90%ige Abweichung von den Altersempfehlungen der FSK.

der einen klaren noch einen hohen Standard für die Abgabekontrolle im Online-Handel. Dieser Umstand wurde auch im neuen movie-guide Code of Conduct (CoC) 2.1 nicht behoben oder weitergehend differenziert.

### **Erfolgsfaktor Implementierungshilfe**

Internationale Erfahrungen zeigen, dass Selbstregulierungsinitiativen häufig dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn durch Verhaltenskodizes nicht nur Verhaltensvorgaben gemacht werden, sondern wenn die Umsetzung der Vorgaben durch Implementierungshilfen der Trägerorganisation unterstützt wird.

Seitens des SVV wurden kaum konkrete Massnahmen zur Unterstützung der Implementierung für Unternehmen angeboten, die zur Umsetzung der Vorgaben aus dem Verhaltenskodex verpflichtet sind. Im Bereich der Altersklassifizierung stellt der Verband den Film-Distributoren die Sticker (SVV-Label) zur Signalisierung der Produkte zur Verfügung. Dem Detailhandel wurde der Kodex auf einer grossen Detailhandelsveranstaltung präsentiert. Mögliche Implementierungshilfen wie (regelmässige) Schulungen des Verkaufspersonals oder Orientierungshilfen für die Alterseinstufung mittels Selbstdeklaration werden seitens des Verbandes nicht angeboten.

Der Verband verweist und vertraut im Bereich der Implementierung auf die professionellen Strukturen innerhalb der beteiligten Unternehmen. „Unternehmen gehen von sich aus diesen Richtlinien nach [...]. Der Jugendschutz ist für den Detailhandel kein Neuland [...]. Der Jugendschutz im Detailhandel muss somit nicht speziell geschult werden, dass können diese Leute bereits sehr kompetent (Image der Unternehmen) ausführen“ (Interview F.W.).

### **Erfolgsfaktor Beschwerdemanagement und Sanktionierung**

Für Beschwerden und Verstösse gegen Vorgaben aus dem Verhaltenskodex ist ein Sanktionsmechanismus vorgesehen. Zentrales Organ ist ein siebenköpfiger *Sanktionsausschuss*, der vom SVV administriert wird, aber laut Statuten kein Organ des SVV ist. Der Sanktionsausschuss setzt sich aus Vertretern der beteiligten Branchen (Importeure, Zwischenhändler, Detaillisten) zusammen und wird von der SVV-Generalversammlung gewählt. Der Ausschuss kann unter Wahrung der Verhältnismässigkeit Sanktionen oder Korrekturmassnahmen ergreifen. Die Sanktionsmöglichkeiten reichen von einer leichten Verwarnung (Aufforderung zur Unterlassung) über finanzielle Sanktionen (bis maximal CHF 20'000) bis hin zum Ausschluss aus dem Verband und zur Verhängung eines temporären Lieferstopps. Dem Verband stehen somit eine Beschwerdestelle und *formal weitreichende und effektive Sanktionsmöglichkeiten* zur Verfügung.

*Sanktionspraxis.* Beschwerden und Sanktionierung finden laut Auskunft des SVV bislang jedoch in der Praxis nicht statt. Von Beschwerdemöglichkeiten könnten v.a. Rezipienten/Konsumenten, sowie ggf. auch Unterzeichner und andere Marktteilnehmer Gebrauch machen. Laut Einschätzung des SVV bestehe dafür jedoch „schlicht kein Interesse der Öffentlichkeit“ (Interview F.W.). Für die Konsumenten ist die Beschwerdestelle jedoch auch nicht gut sichtbar positioniert und könnte der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt sein. Mit Ausnahme des Hinweises auf die Beschwerdemöglichkeit auf der Website des SVV sind keine Massnahmen ersichtlich, mit denen die Bekanntheit der Beschwerdemöglichkeit in der breiteren Öffentlichkeit verbessert werden soll.



Laut Auskunft des SVV fallen von Zeit zu Zeit „kleinere Beschwerden“ an, die direkt mit Konsumenten geklärt oder mit adressierten Unternehmen gelöst werden können, „und dafür braucht es keinen Sanktionsausschuss“ (Interview F.W.). Im Selbstverständnis des Verbandes „geht es nicht um’s Sanktionieren, sondern um’s Korrigieren. [...] Wir sehen uns als eine regulatorische und nicht sanktionierende Institution“ (Interview F.W.).

Aus regulierungstheoretischer Perspektive fehlt mit der Absenz von verhängten Sanktionen durch den SVV ein Indikator zur Abschätzung, inwieweit die Autorität des Verbandes und seine Massnahmen von den Teilnehmern der Initiative anerkannt werden. Ein Grund für den Verzicht auf Kontrolle und Sanktionierung könnte sein, dass es schwierig ist, von einem Verband (hier SVV) in eine andere Branche, nämlich den Detailhandel, hinein zu regieren.<sup>23</sup>

Alternativ kann in kooperativen Regulierungsarrangements, in denen eine Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Stellen besteht, die Sanktionierung auch von staatlichen Stellen übernommen werden, sofern die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen sind. Bei der Implementierung des Verhaltenskodex wurde diese Möglichkeit erwogen. Gemäss Angaben des SVV haben die Kantone, die über eine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügen, im Falle eines Nicht-Greifens der Sanktionen der Branche in Aussicht gestellt, ihrerseits zuwiderhandelnde Betriebe zu sanktionieren (Bundesrat 2009a).<sup>24</sup>

### **Erfolgsfaktor effektive Kontrolle und Review**

Eine umfassende Kontrolle der faktischen Umsetzung der Anforderungen aus dem Verhaltenskodex durch den SVV selbst findet nicht statt.<sup>25</sup> Im Rahmen der Einführung des Kodex wurde die Umsetzung der Umstellungsvorgaben nach Ablauf der Umstellungsfrist seitens des SVV nicht geprüft. Auch sonst sind keine Instrumente implementiert, um die Einhaltung der Vorgaben für Altersklassifizierung und Abgabekontrolle in der Praxis proaktiv zu kontrollieren (z.B. Stichproben, Tests). Kontrollen durch den SVV in Reaktion auf Beschwerden finden aufgrund der wenigen Beschwerden nur vereinzelt statt. Eine Überprüfung der Zielerreichung wäre praktisch möglich, weil Zielsetzungen operationalisierbar und die Umsetzung überprüf- und messbar ist. Eine umfassende Erfolgskontrolle/Evaluierung des Systems hat bis dato weder durch interne noch externe Stellen stattgefunden, ein interner Review ist derzeit auch nicht geplant. Die Kauftests in diesem Evaluierungsprojekt sind somit eine erste externe Evaluierung, dessen Ergebnisse eine regelmässige Kontrolle nahelegen (siehe Abschnitt 3.4). So wurde im stationären Handel mit DVDs fast in der Hälfte aller Testkäufe (47%) ein nicht-altersgerechtes Produkt an Jugendliche verkauft. Ebenfalls nicht durchgehend zeigt sich die Signalisierung durch Jugendschutzhinweise, die mit 27% nur in einem Viertel aller Fälle auffindbar war. Im Online-Bereich zeigt sich die Kontrolle etwas effizienter, aber nach wie vor nicht durchgehend, da Jugendliche in nur 57% aller monetär-orientierten Online-Shops das Videoprodukt nicht beziehen konnten. Die Signalisierung eines Jugendschutzhinweises wird hingegen durchwegs befolgt. Genauere Auswertungen zu den Testkäufen befinden sich in Abschnitt 3.4.

---

<sup>23</sup> Praktisch bestätigt sich dies in dieser Untersuchung nicht. Die SIEA und die Fernmeldediensteanbieter kontrollieren bzw. sanktionieren Unternehmen in anderen Branchen der Wertschöpfungsstruktur.

<sup>24</sup> Zur Durchsetzungs-/Sanktionspraxis siehe Huegli und Bolliger (2015).

<sup>25</sup> Laut Informationen des BSV (EDI/BSV 2009, 8) dürfte eine Kontrolle mittels Testkäufen ursprünglich vorgesehen gewesen sein. Diese sollte „durch die Kantone, durch Konsumentenorganisationen sowie letztlich durch den Verband selbst“ erfolgen.

Der Verband verweist und vertraut auch im Bereich der Kontrolle auf die professionellen Strukturen innerhalb der beteiligten Unternehmen, v.a. im Detailhandel. „Heute ist es so, dass diese Unternehmen eigene interne Strukturen haben und eigene Kontrollen durchführen, sodass wir uns mit dem nicht auseinandersetzen müssen“, „diese Professionalisierung existiert“ (Interview F.W.). Eine Kontrolle durch den SVV wird daher im Selbstverständnis des Verbandes nicht als nötig erachtet. „Wir haben nicht kontrolliert, da ich es nicht als unsere Aufgabe sehe, [...] wichtig ist die Adressierung, d.h. wie man in die Unternehmen reinkommt. Diese haben wir durch die Kooperation mit der IG DHS erreicht“ (Interview F.W.). Der Verzicht auf umfassende Evaluierung/Erfolgskontrolle wird seitens des Verbandes des Weiteren damit begründet, dass die Ressourcen des Verbands hierfür nicht ausreichen und das System *praktisch erfolgreich* ist, da eine beinahe lückenlose Altersklassifikation der verfügbaren Titel erreicht werden konnte (Interview, F.W.). Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine lückenlose Altersklassifikation noch nicht mit einer lückenlosen Abgabekontrolle gleich zu setzen ist.

### **Erfolgsfaktor adäquate Ressourcen**

Der SVV verfügt über ein eigenes Budget. Finanzierungsquellen sind Eintrittsgelder für neue Mitglieder, laufende Mitgliedsbeiträge, Spenden und ausserordentliche Beiträge der Mitglieder. Hinzu kommen zum einen Erlöse, die durch den Vertrieb des SVV-Labels („Altersfreigabe SVV“) erzielt werden, die ein jährliches Volumen von ca. CHF 25'000 erreichen und vollständig für externe Kosten verwendet werden. Zum anderen werden Einnahmen aus Lizenzgebühren bei der Verwendung des Einheitslabels durch Dritte erzielt, deren Höhe vom SVV jedoch als „vernachlässigbar“ bezeichnet wird. Trotzdem steht ein *eigenes Budget für Jugendschutzaktivitäten* des Verbandes zur Verfügung (ca. CHF 25'000 pro Jahr). Denn laut SVV Statuten (Art. 9) deckt „der Erlös aus dem Vertrieb des Einheitslabels die Produktionskosten des Labels sowie die seitens des Verbandes vorfinanzierten Kosten betreffend der Erarbeitung, Umsetzung und laufenden Betreuung des movie-guide Code of Conduct, des Sekretariats des Sanktionsausschusses sowie allgemeine Auslagen betreffend den Kinder- und Jugendschutz“.

Neben den Aufwendungen, die direkt durch Verbandsaktivität entstehen, leistet der SVV seit 2013 auch einen Finanzierungsbeitrag zum Betrieb der Kommission Jugendschutz im Film. Die anfallenden Kosten werden zusätzlich zu jugendschutzrelevanten Gebühren mittels Marktumlageverfahren auf die Unternehmen umgewälzt.<sup>26</sup> Zur Finanzierung des Branchenbeitrags wird jedes einzelne Produkt bei der Anmeldung zur Filmdatenbank mit einer Gebühr versehen, die vom jeweiligen Distributor zu tragen ist. Soweit die aus dem Marktumlageverfahren verfügbaren Mittel die Kosten des Finanzierungsbeitrags übersteigen, müssen SVV-Mitglieder einen zusätzlichen Beitrag auf Basis ihres jeweiligen Marktanteils leisten. Weiterer Ressourcenaufwand (Personal, Zeit, finanzielle Mittel) für die operative Tätigkeit im Jugendmedienschutz fällt direkt bei den teilnehmenden Unternehmen an. Aufwände umfassen v.a. die Alterskennzeichnung der Produkte durch Zwischenhändler – sofern nicht bereits eine FSK-Kennzeichnung angebracht ist – und die Verkaufskontrolle in Geschäften.

Der Finanzierungsmodus erscheint insgesamt grundsätzlich sinnvoll und adäquat, v.a. weil die Finanzierung durch die Koppelung an Dienstleistungen teilweise automatisiert verläuft und eine Unabhän-

---

<sup>26</sup> Zur Finanzierung der Kommission Jugendschutz im Film siehe Art. 7 der Vereinbarung. Die Kommission hat lt. Angaben des SVV einen Betriebskostenaufwand von CHF 300'000. Der Finanzierungsbeitrag des SVV beträgt momentan CHF 75'000.

gigkeit von wiederkehrenden Finanzierungszusagen durch Unternehmen geschaffen wird. Der Umfang der verfügbaren Mittel erscheint mit Blick auf die Zielerreichung jedoch prekär. Laut Einschätzung des Verbandes reichen die verfügbaren und bereitgestellten Mittel aus, um bestehende Initiativen weiterhin zu stützen. Dies jedoch, u.a. weil und solange einige Verbandsmitglieder hohe Eigenleistungen einbringen. Die Möglichkeiten und Motivation darüber hinaus einen Mehraufwand zu leisten, sind innerhalb der Branche laut Auskunft des SVV nur beschränkt vorhanden. Als Gründe dafür gelten sinkende Branchenumsätze,<sup>27</sup> zunehmende Internationalisierung und mögliche Widerstände aus den teilnehmenden Unternehmen. In Zukunft könnten die mit dem Label-Erlös eingebrachten Mittel aufgrund von Verkaufsrückgängen physischer Trägermedien schrumpfen.<sup>28</sup> Das Marktumlageverfahren zur Deckung des Finanzierungsbeitrags für die Kommission Jugendschutz im Film ist umstritten. Ob der Finanzierungsbeitrag mit dem Marktumlageverfahren eingebracht werden kann, ist unsicher. Alternative Finanzierungsvarianten könnten auf Widerstand seitens der Industrie stossen („Der Widerstand im Verband ist da, sicherlich auch, weil wir langsam an die finanzielle Leistungsgrenze unserer Mitglieder gelangen“, Interview F.W.). Ein weiteres Problem für die Finanzierung besteht darin, dass generell in der Filmwirtschaft Konzentration und Zentralisierung zunehmen. Studios schliessen ihre lokalen Vertretungen, lokale Zuständigkeiten werden abgebaut und der Dialog mit ausländischen Studios wird schwieriger. Hilfreich für die Finanzierungsbereitschaft der Industrie sind laut Einschätzung des SVV die „staatliche Unterstützung im Sinne von ganz klar definierten Aufgaben“ (Interview F.W.).

### **Erfolgsfaktor Transparenz und Verantwortlichkeit**

Wer beim SVV die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für das Thema Jugendschutz trägt, ist von aussen (Online-Information) nicht erkennbar. Öffentlich zugängliche Informationen bezüglich der Kompetenzen und der Zuständigkeit für den Jugendmedienschutz auf Leitungsebene (Vorstand) sind nicht verfügbar. Mitglieder des Beschwerdeausschusses sind hingegen benannt und sichtbar, wenngleich dem Sanktionsausschuss praktisch keine Bedeutung zukommt. Informationen zur Hauptinitiative (Verhaltenskodex) werden im Online-Auftritt in der Rubrik Jugendschutz zur Verfügung gestellt. Die Zielsetzungen, der Code of Conduct, die Teilnehmer, der Umsetzungsmodus und die Kontrollverfahren werden grundlegend und verständlich beschrieben. Der SVV verfügt über eigene Kommunikationsstrukturen (Pressesprecher, Presseportal). Zur Verfügung gestellt werden jedoch schwerpunktmässig Marktdaten. Laufende Verfahren in Bezug auf die Einhaltung der Vorgaben aus dem Verhaltenskodex existieren nicht und werden damit auch nicht öffentlich thematisiert. Es besteht keine regelmässige anlassbezogene öffentliche Kommunikation bezüglich der Tätigkeit des Verbandes im Jugendmedienschutz und es gibt keinen Arbeits-/Tätigkeitsbericht, mit dem die Massnahmen im Rahmen der Hauptinitiative für die Öffentlichkeit kommuniziert werden.

### **Erfolgsfaktor adäquate staatliche Involvierung**

Staatliche Involvierung in das Gesamtsystem der Altersklassifikation im Filmsektor erfolgt seit 2013, v.a. mittels der „Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film“. Mit der Vereinbarung wird die Möglichkeit der „Selbstdeklaration“ bei der Alterseinstufung durch Importeure

---

<sup>27</sup> Der Gesamtumsatz der Schweizer Home Entertainmentbranche betrug laut SVV 2012 CHF 248.3 Mio. und sank damit gegenüber dem Vorjahr um rund CHF 30 Mio. (10.8%).

<sup>28</sup> 2012 verzeichnete die Branche einen erneuten Umsatzrückgang im traditionellen physischen Geschäft im Umfang von CHF 44 Mio.

festgelegt. Staatliche Involvierung erfolgt darüber hinaus strukturell in der Zusammensetzung der Kommission und damit auch in der operativen Bewertungspraxis. Die Kommission ist mit Staats- und Wirtschaftsakteuren paritätisch besetzt und es besteht die Möglichkeit der Korrektur einer Selbstdeklaration durch die Filmkommission, wodurch den staatlichen Akteuren Einfluss auf die endgültige Entscheidung gesichert wird. Dies ist eines der möglichen Instrumente, um private und öffentliche Interessen zu balancieren bzw. einer einseitigen Interessendurchsetzung der Industrie entgegenzuwirken.

Mit der Vereinbarung und im Rahmen der Filmkommission wird die Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren formalisiert. Frühere strukturelle Kooperationen wurden vermutlich durch die Fragmentierung der Zuständigkeiten auf staatlich/kantonaler Ebene erschwert oder verhindert. Eine Einbindung staatlicher Akteure erfolgte jedoch punktuell. So waren staatliche Stellen beispielsweise in die Entwicklung des Verhaltenskodex beratend eingebunden. Namentlich der Kanton Waadt (Monitoring) sowie kantonale Stellen mit Zuständigkeiten im Jugendmedienschutz, v.a. in Basel-Stadt und Basel-Land (Beratung). Die neue Fassung des Verhaltenskodex wurde zudem der Wettbewerbskommission (WEKO) vorgelegt. Aktuell ist der SVV Partner des Bundes beim Programm Jugend und Medien.

Staatliche Involvierung erfolgt des Weiteren mittels „weicher“ Instrumentarien oder „symbolischer“ Handlungen, mit denen zum Ausdruck gebracht werden kann, dass Massnahmen der Selbstregulierung seitens der staatlichen Institutionen wahrgenommen und wertgeschätzt werden. Eine solche Wahrnehmung der Aktivitäten des SVV erfolgte in der Schweiz beispielsweise im Bericht „Jugend und Gewalt“ des Bundesrates (2009a, 69), der die Selbstregulierungsvereinbarungen „begrüss“ (2009a, 85). Das Bundesamt für Sozialversicherungen hält in einem Bericht (2009, 7) fest, dass die Branche „grosse Anstrengungen“ für den Kinder- und Jugendmedienschutz im Bereich der Altersfreigabe und Zugänglichkeit von Medienträgern im Rahmen der Selbstregulierung unternommen hat und daher davon ausgegangen werden könne, dass Kantone „in nächster Zeit keine Gesetzgebungsprojekte“ zur Regulierung des Verkaufs und der Ausleihe von DVDs vorsehen. Das BSV (EDI/BSV 2009, 10) hält im gleichen Papier zudem fest, dass der Jugendschutz im Bereich von DVDs mit der Branchenlösung „gewährleistet“ ist und in der Schweiz „nur noch“ DVDs mit einer Alterskennzeichnung erhältlich sind. Die Initiative wird damit von staatlichen Stellen als erfolgreich beurteilt. Gleichzeitig wird seitens der staatlichen Stellen die Relevanz der konsequenten Durchsetzung der getroffenen Massnahmen betont. „Auf Seiten der Branche wird entscheidend sein, ob die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen konsequent verfolgt und kontrolliert wird. Sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen, wird der Bundesrat auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten“ (Bundesrat 2009a, 75). „Den Branchen wird empfohlen zur Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen die geplanten flankierenden Massnahmen (z.B. Einrichtung einer Beschwerdestelle, regelmässige Kontrolle der Verkaufsstellen, Schulung des Verkaufspersonals, Sanktionsmassnahmen) zu gewährleisten und Informationen über den Jugendschutz zu verbessern“ (Bundesrat 2009a, 80).

Diese Beachtung und Wertschätzung durch staatliche Akteure wird auch seitens der Branche wahrgenommen. Seitens des SVV besteht zudem der Eindruck, dass die Arbeit der Branche von Seiten der Kantone geschätzt wird. Die Möglichkeit der Selbstdeklaration im Rahmen der neuen Vereinbarung wird vom SVV ebenfalls als Zeichen des Vertrauens seitens staatlicher Stellen interpretiert.

Kritisiert werden seitens des Verbandes jedoch die föderale Struktur und damit die Gesamtarchitektur des Jugendmedienschutzes in der Schweiz sowie bestehende Rechtsunsicherheiten. Die gemeinsame Vereinbarung bestehe derzeit laut Einschätzung des SVV „nur sehr lasch“ (Interview F.W.) und sei nicht mit den kantonalen Gesetzgebungen harmonisiert. Solange die Bestimmungen nicht an Gesetze gekoppelt sind, sei der Verband „bis zu einem Grad nicht handlungsfähig“ (Interview F.W.). Praktisch ergeben sich aus Sicht des Verbandes Probleme, wenn die Beurteilungspraxis zwischen unterschiedlichen involvierten Stellen stark divergiert und zu starken Inkohärenzen in der Bewertung und Signalisierung führt. Der SVV kritisiert beispielsweise, dass v.a. im Kinobereich die Einstufungen der Filmkommission zu einem Grossteil von den Klassifizierungen der FSK abweichen. Die Problematik habe sich mit dem Austritt des Kantons Zürich aus der gemeinsamen Vereinbarung zuletzt weiter verschärft. Zudem seien die regulatorischen Aktivitäten v.a. auf die Verwertungsschienen Kino und Video/DVD beschränkt. Aus Sicht des SVV fehle derzeit seitens relevanter Akteure (u.a. der Politik) der Wille, im Bereich nicht-monetärer Transaktionsmärkte im Internet aktiver vorzugehen.

Der SVV plädiert für eine einheitliche, flächendeckende und medienübergreifende Alterseinstufung und fordert „einen einheitlich und klar definierten Auftrag, der sowohl von den Kantonen als auch der Wirtschaft als einheitlich verstanden wird sowie ein einheitliches Zertifizierungssystem, welches sich an dem am weitesten verbreiteten Standard der FSK orientiert“ (Interview F.W.). In institutionell/organisatorischer Hinsicht plädiert der SVV für eine zentrale Jugendschutzstelle mit medienübergreifenden regulatorischen Kompetenzen. Diese solle den Auftrag erhalten „den Jugendschutz auf die verschiedenen Medien anzuwenden, in einer einzigen Institution zu implementieren und dann auch innerhalb dieser Institution zu versuchen, diese Vernetzung zwischen den Medien herbeizuführen“ (Interview F.W.).<sup>29</sup> Die Bündelung der Jugendschutzkompetenzen in einer zentralen Stelle sei nach Ansicht des SVV vor dem Hintergrund des Konvergenztrends und der zu erwartenden „medialen Explosion“ unbedingt notwendig.

Ein erstes Fazit der Selbstregulierungsinitiative des SVV folgt in Abschnitt 3.5.

### 3.2.2 Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)<sup>30</sup>

#### Verhaltenskodex „SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz“

Die Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) wurde 2003 gegründet und ist der Branchenverband der Hersteller, Entwickler und Publisher von Video- und Computerspielen in der Schweiz. Die SIEA ist ein Verein im Sinne der Art. 60ff. ZGB mit Sitz in Maur (ZH). Die Hauptinitiative der SIEA im Bereich des regulatorischen Jugendmedienschutzes ist der „SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz“ (Verhaltenskodex), eine Vereinbarung zur freiwilligen Kontrolle und Einhaltung der Altersempfehlung für Video- und Computerspiele. Der Verhaltenskodex verpflichtet alle Beteiligten zur Alterskennzeichnung auf Spielen nach dem *Pan European Game Information* Standard (PEGI) und zur Abgabekontrolle im Verkauf.

<sup>29</sup> Dem wird seitens des Bundesrates entgegengehalten: „Die Bundesverfassung, namentlich Art. 11 und Art. 67 BV verleiht dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz, um den Jugendmedienschutz medienübergreifend einheitlich zu regeln“ (Bundesrat 2009a, 74).

<sup>30</sup> Das Interview mit der SIEA wurde im Juli 2013 mit Verbandspräsident Peter Züger geführt. Folgende Zitate und Quellenangaben sind entsprechend mit (Interview P.Z.) markiert.

*Gründungskontext und Entwicklung:* Die SIEA wurde 2003 als Branchenverband gegründet. Anlass für die Verbandsgründung war einerseits der Bedarf an Marktdaten zur Spielebranche und andererseits der Wunsch nach einem gemeinsamen unternehmensübergreifenden Auftritt und Ansprechpunkt in der Öffentlichkeit. Nötig machte dies u.a. die teilweise starke Kritik an Computerspielen und der Spielebranche. So führte 2002 ein Amoklauf in Erfurt (DE) europaweit zu heftigen öffentlichen Diskussionen zum Thema Jugend und Gewalt, insbesondere in Bezug auf Computerspiele – Ego-Shooter, „Killerspiele“ – und den Umgang mit fiktionaler Gewalt in weiteren Medien. Die Kritik hält bis heute an und schlägt sich auch in der Schweiz beispielsweise in Form parlamentarischer Vorstösse zum Verbot von „Killerspielen“ nieder. Mit der Gründung des Branchenverbandes sollte das Reaktionsvermögen auf öffentliche Kritik sowie Anfragen an die Branche durch gemeinsame Strukturen verbessert werden. Als Reaktion auf Kritik und Lücken im Jugendmedienschutz erfolgte kurz nach der Verbandsgründung ab 2004 die Arbeit an einem Verhaltenskodex, der 2006 beschlossen wurde. Mit dem Verhaltenskodex wurden Hersteller, Importeure und Distributoren verpflichtet, interaktive Unterhaltungssoftware nach dem 2003 eingeführten internationalen PEGI-Standard zu kennzeichnen. Detailhändler wurden zur Abgabekontrolle im Verkauf verpflichtet. Der Verband entschied sich für die PEGI-Kennzeichnung, weil die Kennzeichnung der deutschen Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz nicht etabliert war und einer internationalen Lösung der Vorzug gegeben wurde. Der Verhaltenskodex der SIEA wurde seit 2006 zweimal überarbeitet (2009, 2011) und diente zudem als Vorlage für den movie-guide des SVV. Hinzugefügt wurde 2009 die Ausweitung der Alterskontrolle auf den Online-Handel und Definition der anerkannten Ausweise zur Alterskontrolle.<sup>31</sup>

*Verhaltenskodex:* Der SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz verpflichtet alle beteiligten Unterzeichner, interaktive Unterhaltungssoftware nach dem internationalen PEGI-Standard zu kennzeichnen und im Verkauf Ausweiskontrollen durchzuführen (Abgabekontrolle und -beschränkung). Es handelt sich damit um eine „Ex-ante-Regulierung“. Massnahmen werden proaktiv getroffen und sollen greifen, bevor Schaden durch den Konsum nicht altersgerechter Inhalte eintritt. Für die Altersklassifizierung (Einstufung) und Kennzeichnung der Produkte mittels Label/Sticker (Signalisierung) sind Hersteller, Importeure und Distributoren verantwortlich. Die SIEA strebt eine möglichst hohe Verbreitung von Produkten an, die ausschliesslich durch eine PEGI-Signalisierung gekennzeichnet sind. Die Abgabekontrolle erfolgt im Detailhandel, wobei seit 2009 auch der Online-Verkauf umfasst ist. Der Verhaltenskodex sieht eine verpflichtende Alterskontrolle für die Abgabe von Produkten mit einer Alterseinstufung ab 16 Jahren vor, die mittels Ausweiskontrolle durchzuführen ist.

*Staatliche Involvierung:* Eine formale staatliche Involvierung in das System der Altersklassifizierung im Bereich der Computer- und Videospiele erfolgt nicht direkt in der Schweiz, sondern auf internationaler Ebene im Rahmen der Organisation der Pan European Game Information (PEGI).<sup>32</sup> Das PEGI-System gilt als Modell für die europäische Harmonisierung im Bereich Jugendschutz. Es wird in rund

---

<sup>31</sup> ID/Pass, Führerschein oder Kreditkarte wurden neu anerkannt. Somit wurden für Offline- und Online-Handel gleiche Voraussetzungen geschaffen.

<sup>32</sup> Das PEGI-System gehört der Interactive Software Federation of Europe (ISFE) mit Sitz in Belgien, die das System entwickelt hat. Die ISFE wurde 1998 gegründet, um die Interessen der Hersteller interaktiver Software gegenüber der Europäischen Union und internationalen Organisationen zu vertreten. Die ISFE hat der unabhängigen Organisation PEGI S.A., einer nicht gewinnorientierten Organisation mit sozialer Zielsetzung, die grundlegende Verwaltung und Entwicklung des Systems übertragen. Mit der operativen Verwaltung des Systems sind das NICAM (Niederlande) und das Video Standard Council (Vereinigtes Königreich) beauftragt.

30 europäischen Ländern angewendet und von der Europäischen Kommission unterstützt. Die Einbindung staatlicher Akteure erfolgt über den PEGI-Rat. Der Rat ist dafür zuständig, Empfehlungen auszusprechen, die eine Vermittlung und Umsetzung der nationalen und europäischen Entwicklungen betreffend PEGI-System und dem damit verbundenen Verhaltenskodex ermöglichen. Die Mitglieder des Rates werden für eine Amtszeit von zwei Jahren ernannt. Sie stammen hauptsächlich aus Behörden der PEGI-Länder und sind Psychologen, Medienexperten, Beamte und Rechtsberater, die auf den Jugendschutz in Europa spezialisiert sind. Unter den aktuellen Mitgliedern des PEGI-Rates befinden sich u.a. EU-Vertreter, wie auch ein Mitarbeiter des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) als Vertreter der Schweiz.

*Klassifizierung:* Aufgrund der Einbindung staatlicher Akteure in das beratende PEGI-Aufsichtsgremium liegt im Fall des PEGI-Systems eine „Selbstregulierung im weiten Sinn“ vor (vgl. Latzer et al. 2000, siehe Abschnitt 2.1). Anders als bei einer reinen „Selbstregulierung im engen Sinn“ ohne jegliche staatliche Beteiligung ist somit eine leichte staatliche Einbindung in Form personeller Involving gegeben.

### **Beurteilung der Evaluierungsindikatoren**

Im Folgenden werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen der Selbstregulierung durch die SIEA anhand von Erfolgsfaktoren (Evaluierungskriterien) beurteilt (vgl. Abschnitt 2.2.2).

### **Erfolgsfaktor Stellenwert des Jugendmedienschutzes**

Ein generelles Leitbild für die SIEA wird mit dem Vereinszweck gemäss Statuten (§ 2) vermittelt. Zweck des Verbandes ist demnach primär die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der Schweizerischen Interactive Entertainment Branche. Gefördert werden sollen die Erhaltung des lautereren Wettbewerbs, die Bekämpfung der Produkt-Piraterie und der Stellenwert der Branche in der Öffentlichkeit, der Wirtschaft und Politik. Jugendschutz wird beim Vereinszweck nicht explizit erwähnt, ist jedoch inhaltlich der Förderung des Stellenwertes der Branche zuzurechnen. Demgemäss engagiert sich die SIEA „in der gesellschaftlichen Diskussion über die interaktive Unterhaltung und setzt sich dabei insbesondere mit den Themen Jugendschutz, Förderung von Medienkompetenz sowie Gaming-Kultur intensiv auseinander“. Der Verband sieht es als seine Aufgabe, einerseits als Schweizer Ansprechpartner dieser Branche zu dienen und andererseits dazu beizutragen, dass Computer- und Videospiele auch in den Medien und der Gesellschaft eine höhere Akzeptanz erfahren. Voraussetzung dafür sei der Dialog und die Aufklärung, wozu auch der Jugendschutz gehöre. Andere explizite Bekenntnisse zum Jugendschutz finden sich in Positionspapieren des Verbandes.<sup>33</sup> Das Thema Jugendmedienschutz ist deutlich in den Zielsetzungen des Verbandes verankert. Ein inhaltlich hoher Stellenwert ist klar erkennbar. Jugendschutz war eine der Triebfedern der Verbandsgründung und stellt laut Auskunft der SIEA weiterhin eine der wesentlichen Zielsetzungen des Verbandes dar. Dies dürfte u.a. durch regelmässig wiederkehrende öffentliche Kritik an der Spielebranche (z.B. „Killer-spiele“) und parlamentarische Vorstösse für eine stärkere Regulierung bedingt sein. Darüber hinaus ist das Thema Jugendschutz im Internetauftritt des Verbandes ([www.siea.ch](http://www.siea.ch)) zentral und prominent

---

<sup>33</sup> z.B. plädiert das Positionspapier zum Thema Gewaltspiele „Jugendschutz ja, generelles Verbot nein“ u.a. gegen ein generelles Verbot von Gewaltspielen und für einen Jugendschutz durch Förderung von Medienkompetenz, gekoppelt mit einer rechtlich verbindlichen Selbstregulierung durch die Anbieter in den Bereichen Videospiele, Film und Video.

als eine Hauptrubrik platziert. Den Informationen zur Hauptinitiative (Verhaltenskodex) wird im Online-Auftritt des Verbandes adäquat Raum innerhalb der Hauptrubrik Jugendschutz gewidmet. Zusätzliche Informationen zur Altersklassifizierung werden auf der Website <http://www.pegi.info/ch> angeboten.

Innerhalb der Organisationsstruktur sind die operativen Angelegenheiten im Jugendmedienschutz vorwiegend an die teilnehmenden Unternehmen delegiert (Alterskennzeichnung, Alterskontrolle). Der Verband selbst arbeitet die Richtlinien aus (Verhaltenskodex), übernimmt Informations- und Kontrollfunktionen sowie verbandspolitische/strategische Agenden. Die Koordination der Mitglieder erfolgt in themenspezifischen Arbeitsgruppen, von denen sich eine speziell mit dem Thema Jugendschutz beschäftigt. Die Arbeitsgruppen werden laut Auskunft der SIEA aktuell reorganisiert. Auf Leitungsebene (fünfköpfiger Vorstand) sind Jugendschutzagenden gemäss Internetauftritt einem Vorstandsmitglied explizit zugewiesen. Jugendmedienschutz ist in der Organisation des Verbandes damit strukturell adäquat verankert.

Aufwandsbereitschaft. Auf Verbandsebene werden laut Auskunft der SIEA jährlich im Schnitt CHF 120'000 und damit etwa die Hälfte des Verbandsbudgets in den Jugendmedienschutz investiert.<sup>34</sup> Die Aufwendungen werden vorwiegend durch Finanzierungsbeiträge der Mitglieder bestritten, die nach Unternehmensgrösse gestaffelt sind. Zur Unterstützung von Aktivitäten in Verbindung mit PEGI standen bis vor kurzem Mittel der Interactive Software Federation of Europe (ISFE) zu Verfügung, welche das pan-europäische Klassifikationssystem betreibt und Einnahmen durch die Klassifizierung der Produkte erzielt. Mit dem Ende der ISFE-Unterstützung, Umsatzrückgängen im Verkauf physischer Träger und einer dadurch notwendigen Senkung der Mitgliedsbeiträge ergibt sich eine Finanzierungsproblematik. Laut Angaben der SIEA besteht seitens der Unternehmen zwar weiterhin „ein sehr guter Rückhalt auch bezüglich der Jugendschutzaktivitäten im Verhaltenskodex“ (Interview P.Z.). Andere Projekte zum Jugendmedienschutz die zusätzliche Mittel erfordern, stehen jedoch unter verstärktem Rechtfertigungszwang.

### **Erfolgsfaktor Abdeckungsgrad**

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Reichweite in der Branche erzielt wird. Im Spielesektor ist dafür die Beteiligung unterschiedlicher Industriegruppen notwendig. In der traditionellen Filmwertschöpfungsstruktur sind Spielehersteller, Gross-/Zwischenhändler (z.B. Importeure) und Detaillisten involviert. Im Online-Bereich kommen zusätzlich der Versandhandel und rein digitale Vertriebsplattformen hinzu.

Die SIEA selbst zählt acht Aktivmitglieder, darunter die Konsolen- und Spielehersteller Sony (PlayStation), Microsoft (Xbox) und Nintendo sowie die Softwarefirmen Electronic Arts (ABC Software), Ubisoft (Ubisoft Schweiz), Atari (Gamecity) und Koch Media (Koch Media AG). Die Teilnahme am Verhaltenskodex ist jedoch nicht an eine SIEA-Mitgliedschaft gebunden und der Kreis der teilnehmenden Unternehmen entsprechend grösser. Nach derzeitigem Stand haben 54 Unternehmen den SIEA/PEGI Verhaltenskodex unterzeichnet. Unter den Teilnehmern finden sich, wie oben erwähnt, wichtige Spiel-

---

<sup>34</sup> Dieser Betrag von CHF 120'000 gliedert sich laut Auskunft der SIEA in Cash-Beiträge zum Programm Jugend und Medien, Personalkosten für Management von Programmen mit dem Bund, den Kantonen und dem Handel, Produktionskosten für Flyer und Broschüren, Kosten für die Koordination und Durchführung von Testkäufen sowie für zentrale Dienste der Administration und PR.



ehersteller sowie Detailhändler mit ca. 800 Verkaufsstellen in der Schweiz. Rund drei Viertel der Verkaufsstellen entfallen dabei auf die sechs grossen Detailhandelsketten Manor, Migros, Ex Libris, Fust, Interdiscount, Coop (eigene Zählung).

Laut Angaben der SIEA ist PEGI „innerhalb der Gamebranche gut etabliert“ und es haben sich „fast alle bedeutenden“ Hersteller, Detailhändler, Importeure und Distributoren der Selbstregulierung angeschlossen (Interview P.Z.). Nicht der Selbstregulierung angeschlossen hat sich von den grösseren Anbietern Toys R Us mit 8 Filialen in der Schweiz. Gemäss einer Schätzung der SIEA beträgt die damit erzielte Abdeckung der Selbstregulierung mit dem PEGI-System etwa 90-95% aller Spiele in der Schweiz (Angebotsvolumen).<sup>35</sup> Die übrigen 5-10% der im Handel angebotenen Produkte verfügen über eine USK-Klassifizierung. Genaue Daten zur Abdeckung der Selbstregulierung auf Unternehmensebene (Anteil teilnehmender Unternehmen) liegen jedoch nicht vor. Insgesamt zeigt sich der Verband mit der geschätzten Abdeckung zufrieden.

Laut Erfahrung der SIEA bereitete es keinerlei Probleme, die Hersteller und Zwischenhändler zur Teilnahme am Verhaltenskodex zu bewegen. Im Detailhandel wurden nach Angaben der SIEA nach Anlaufschwierigkeiten, die mit dem Implementierungsaufwand begründet werden, eine zufriedenstellende Abdeckung und eine gute Kooperation erreicht. Anreiz für die Bereitschaft zur Teilnahme des Detailhandels sind v.a. Reputationsgründe („Niemand möchte zu diesem Thema in der Presse erscheinen“, Interview P.Z.). Ein weiterer Grund für die Teilnahme des Detailhandels an der Branchenlösung ist die mögliche Verschärfung staatlicher Regulierung. Zudem forcieren spezifische Vorgaben des Verhaltenskodex (Art. 1.3) die Teilnahme des Detailhandels, weil vorgeschrieben ist, dass unterzeichnende Unternehmen Spiele nur an diejenigen Distributoren und Detailhändler liefern, welche den Verhaltenskodex unterzeichnet haben.

Gleichzeitig wird seitens des Verbandes auf bestehende *Lücken/Defizite* hingewiesen:

Zu den Nachteilen der Selbstregulierung zählt, dass die Teilnahme meist freiwillig ist und im Gegensatz zur staatlichen Regulierung in der Regel nicht alle Mitglieder einer Branche erreicht. Verbandsstrategien im Bereich von Selbstregulierung konzentrieren sich aus Effektivitätsgründen oft auf die grossen Marktteilnehmer mit entsprechendem Marktvolumen. Kleinere Unternehmen werden damit weniger stark berücksichtigt. Laut SIEA könnte die Abdeckung auf Unternehmensebene „noch etwas besser“ sein. Eine 100%-Abdeckung durch Massnahmen der Branche wäre jedoch laut Einschätzung des Verbandes, wenn überhaupt, dann nur mit einem unverhältnismässig hohen Mitteleinsatz erreichbar. Alternativ könnten Verbesserungen der Reichweite erzielt werden, wenn die Teilnahme an der Selbstregulierung mit gesetzlichen Flankierungsmassnahmen erzwungen wird („Die letzte Meile wäre ein Thema für das Gesetz“, Interview P.Z.).<sup>36</sup>

Probleme mit „schwarzen Schafen“, die sich ausserhalb der Selbstregulierung stellen und Jugendschutz bewusst oder unbewusst unterlaufen, sind laut Einschätzung der SIEA punktuell, jedoch nicht signifikant vorhanden. Schlupflöcher bestehen besonders im Online-Bereich. Insgesamt funktioniere

---

<sup>35</sup> Die Angabe basiert auf Einschätzungen, nicht auf konkret ermittelten Daten: „Das ist, wenn wir den Handel betrachten, also was eigentlich im Regal ist, dann sehen wir, dass 95% eigentlich PEGI gerated sind“ (Interview P.Z.).

<sup>36</sup> Laut Angaben des Bundesrates (2009a) haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Abgabe von elektronischen und interaktiven Medien an Kinder und Jugendliche nur dann erlaubt, wenn sie für deren Alter geeignet sind und sich an den Empfehlungen der Hersteller, der anerkannten Bewertungssysteme oder der Beurteilung durch eine Medienkommission orientieren.

in diesem Bereich jedoch auch die Kontrolle durch andere Unternehmen, die Wert auf die Reputation der Gesamtbranche legen.

Gründe für verbleibende Abdeckungsdefizite sind vielfältig und im Spielesektor v.a. bei physischen Trägern in der Schweiz logistisch bedingt. Dabei ist im Markt der deutschsprachigen Schweiz zu berücksichtigen, dass mit der Alterskennzeichnung der deutschen Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) eine weitere gut etablierte Kennzeichnung besteht. Produkte, die direkt aus Deutschland bezogen werden, haben meist eine USK-Signalisierung. So hat sich ein auf Spielzeughandel spezialisiertes Warenhaus dem PEGI-Standard nicht angeschlossen, weil Spiele direkt aus Deutschland mit der USK-Signalisierung bezogen werden und eine zusätzliche PEGI-Signalisierung einen zusätzlichen logistischen Aufwand bedeuten würde.<sup>37</sup> Ebenso ist bei Direktlieferungen von Versandhäusern aus Nachbarländern (z.B. Amazon) eine PEGI-Klassifizierung nicht garantiert. Insgesamt ist die Problematik der Parallelimporte ohne Alterskennzeichnung jedoch weniger signifikant als im Filmsektor (s.o.), weil auch relevante Nachbarländer (Frankreich, Italien) am internationalen PEGI-System teilnehmen. Eine direkte Kontrolle durch Schweizer Distributoren ist in diesen Fällen jedoch nicht gegeben.

Steigende Bedeutung in der Spielebranche haben auch Online-Spiele, Online-Vertriebsplattformen und Spielapplikationen für Mobiltelefone. Laut Auskunft der SIEA bestehen Abdeckungsdefizite mit Alterskennzeichnungen bei vielen „Minigames“, die mit kleinen Budgets entwickelt und online direkt vertrieben werden. „Es ist sehr schwierig überhaupt an diese Entwickler-Studios zu gelangen. Die Schweiz ist auch nicht gut organisiert“ (Interview P.Z.). Anders als in der Filmbranche spielen „unkonventionelle Bezugskanäle“ (z.B. RapidShare, Tauschbörsen) im Spielesektor aufgrund spezifischer Kopierschutzvorkehrungen der Hersteller eine wesentlich geringere Rolle.<sup>38</sup> Abdeckungsdefizite im Online-Bereich bestehen aber bei grossen internationalen Vertriebsplattformen, die mitunter eigene Ratings anbieten (z.B. Apple) und nur bedingt bereit sind, unterschiedliche Standards und Systeme in unterschiedlichen Ländern zu unterstützen. Zur Lösung des Problems werden auf internationaler Ebene Projekte unter Beteiligung der ISFE entwickelt, die mit einem einheitlichen Bewertungssystem eine länderspezifische Signalisierung ermöglichen sollen.

### **Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung/Interessenausgleich**

Der SIEA ist als reine Branchenvertretung konzipiert. Aktivmitglieder in der SIEA sind ausschliesslich Hersteller, Entwickler und Publisher von Video- und Computerspielen in der Schweiz. Eine Passivmitgliedschaft ist für juristische Personen möglich, deren wirtschaftliches oder öffentliches Interesse im Zusammenhang mit Interactive Entertainment stehen (§3 Statuten). Für die Implementierung des SIEA/PEGI-Verhaltenskodex wurden weitere Stakeholder ausserhalb der Filmindustrie eingebunden. Generell ist der Verhaltenskodex nicht auf SIEA-Mitglieder beschränkt. In der Gründungsphase erfolgte die Entwicklung des Verhaltenskodex vor allem in Kooperation mit den Unternehmensleitungen

---

<sup>37</sup> „Aber für viele heisst das, ich muss nicht nur eine deutsche Version schaffen, sondern auch eine PEGI-Version. Auch wenn dies nur bedeutet, das Logo zu ändern, ein neues Boxdesign und neue Systemnummer [für den Vertrieb] kommen hinzu. Das bedeutet dann wieder separate Lagerbewirtschaftung etc.“ (Interview P.Z.).

<sup>38</sup> Zum Kopierschutz im Computerspielesektor siehe Busching (2014). Im Fall von Musik oder Filmen sind Kopierschutzmechanismen nicht in einer solchen Konsequenz wie bei Software eingesetzt worden. Bei Computerspielen ist das, begründet durch die besondere Nähe zum Entwicklungs- und Ausführungswerkzeug Computer, anders.

grosser Detailhandelsketten. Industrie (Produzenten, Distributoren) und Handel (Detaillisten) sind damit die zentralen Akteure im Bereich der Entwicklung und Implementierung des Verhaltenskodex, der jedoch auch der Wettbewerbskommission (WEKO) zur Begutachtung vorgelegt wurde.

Eine formalisierte, strukturelle Beteiligung Dritter (externe Experten, Verbrauchervertreter, staatliche Akteure) ist im internationalen PEGI-System und im Beschwerdemanagement in der Schweiz vorhanden. Im Beschwerdemanagement kooperiert die SIEA mit Konsumentenorganisationen in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz. Auch in dem für Beschwerden zuständigen SIEA/PEGI-Ausschuss sind je ein Konsumentenvertreter und ein Jugendschutzexperte stimmberechtigt eingebunden. Die Involvierung staatlicher Akteure erfolgt auf internationaler Ebene im Rahmen der Organisation von PEGI, v.a. über den „PEGI-Rat“ dessen Mitglieder von Behörden in den PEGI-Ländern entsandt werden, darunter auch Vertreter der Schweiz. In verschiedenen PEGI-Ausschüssen (Expertenausschuss, Kriterienausschuss, Rechtsausschuss, Vollzugsausschuss) sind zudem Jugendschutz-Experten (Psychologen, Medienexperten, Juristen) und/oder Behördenvertreter eingebunden.

### **Erfolgsfaktor vollständiger und effektiver Regulierungsprozess**

Der um die Altersklassifizierung im Bereich interaktiver Unterhaltungssoftware implementierte Regulierungsprozess umfasst alle notwendigen Stufen (Normsetzung, Normvollzug, Sanktionierung). Der Regulierungsprozess ist in formaler Hinsicht vollständig. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die praktische Umsetzung erfolgreich und die einzelnen Komponenten im Regulierungsprozess nicht verbesserungsfähig sind. Im Folgenden werden die zentralen Komponenten des Regulierungsprozesses knapp beschrieben und es wird auf ausgewählte Defizite hingewiesen.

### **Normsetzung und Implementierung**

Mit dem SIEA/PEGI-Verhaltenskodex ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit dem Verhaltenskodex festgelegt. Diese sind verständlich formuliert und praktisch überprüf- und messbar. So können beispielsweise die Ziele einer flächendeckenden Alterskennzeichnung mit der PEGI-Signalisierung und der Abgabekontrolle im Verkauf durch Sichtungen und Kauftests in Geschäften überprüft werden. Die Massnahmen, Prozesse und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung der Ziele werden mit dem Verhaltenskodex adäquat festgelegt. Zentrale Anforderungen ergeben sich für Hersteller, Importeure und Distributoren (Altersklassifikation, Signalisierung) sowie für den Detailhandel (Abgabekontrolle).

Komponente Altersklassifikation. Anforderungen an Hersteller, Importeure und Distributoren werden mit Art. 1 des Verhaltenskodex festgelegt und bestehen dahingehend, dass Spiele, für die eine PEGI-Altersempfehlung vorliegt, nur mit dieser Alterskennzeichnung an der Hüllenvorderseite in den Verkauf gebracht werden dürfen. USK-Signalisierungen sind nur erlaubt, wenn keine PEGI-Einstufung vorliegt. Produkte, für die keinerlei Altersfreigaben existieren, müssen von den Unterzeichnern selbst „nach bestem Wissen und Gewissen“ nach den PEGI-Standards beurteilt und gekennzeichnet werden (Selbsteinstufung). Die unterzeichnenden SIEA-Mitglieder liefern Produkte nur an jene Distributoren und Detailhändler, die den Code of Conduct unterzeichnet haben. Bei der Vermarktung/Bewerbung von Spielen müssen die PEGI-Signalisierungen gut sichtbar sein. Produkte mit den Alterseinstufungen 16+/18+ dürfen nicht an Orten beworben werden, die hauptsächlich von einem jüngeren Publikum frequentiert werden.

Anders als im Filmesektor spielt die reine Selbsteinstufung durch Publisher für die Umsetzbarkeit der Altersklassifizierung kaum eine Rolle, weil für einen Grossteil der Spiele bereits eine PEGI- oder USK-Klassifizierung vorliegt. Von grösserer Bedeutung sind die Einstufungen nach dem standardisierten PEGI-Verfahren, die in einem mehrstufigen Prozess erfolgen, der folgende Komponenten umfasst:<sup>39</sup> Vor der Veröffentlichung jeder Spielversion füllt der Publisher ein Online-Bewertungs- und Anmeldeformular aus. Der erste Teil des Formulars betrifft Rechtsvorschriften bestimmter europäischer Länder. Im zweiten Teil macht der Publisher dann Angaben zum Inhalt des Spiels und geht dabei besonders auf das mögliche Auftreten von Gewalt- oder Sexualdarstellungen sowie andere kritische visuelle oder grafische Inhalte ein. Abhängig von den Angaben erteilt PEGI automatisch eine vorläufige Altersempfehlung und gibt die Inhaltssymbole an, die eine Einordnung des Spiels in diese Kategorie begründen. Es handelt sich damit nicht um eine Selbsteinstufung der Publisher, sondern um technisch generierte Einstufungen auf Basis von Publisher-Angaben. Eine Kontrolle/Überprüfung erfolgt anschliessend durch PEGI-Administratoren (NICAM/NL und VSC/UK). Dem jeweils zuständigen PEGI-Administrator wird eine Zusammenstellung aller Informationen und Materialien zugesendet, die für die Prüfung der vorläufigen Altersempfehlung nach PEGI-Kriterien notwendig sind. Im Anschluss wird dem Publisher eine Lizenz zur Verwendung des Logos mit der Altersempfehlung sowie der Inhaltssymbole für das Spiel erteilt. Die automatisch generierten Einstufungen nach dem PEGI-Standard werden somit von professionellen Organisationen kontrolliert und bei Bedarf korrigiert. Im Rahmen von PEGI steht ein Beschwerdeausschuss zur Verfügung, bei dem Einsprachen gegen Alterseinstufungen von Publishern und Konsumenten vorgebracht werden können.

Für die Signalisierung nach PEGI-Standards besteht die Anforderung, dass die PEGI-Altersempfehlung und die inhaltlichen Deskriptoren (z.B. Sex, Gewalt, Drogen, Diskriminierung) auf dem Produkt (Hüllenvorderseite) angebracht werden müssen (vgl. PEGI-Richtlinien; SIEA/PEGI Verhaltenskodex 1.1). Diese Vorschrift fördert eine gute Sichtbarkeit der Einstufungen problematischer Inhalte für Konsumenten.

Zentrales Ziel der SIEA im Umsetzungsprozess in der Schweiz ist eine durchgängige und einheitliche Signalisierung der Produkte nach dem PEGI-Standard. Die SIEA strebt für die Schweiz zudem eine hohe Abdeckung mit PEGI-only-Produkten an. USK-Einstufungen sollen lediglich subsidiär herangezogen werden und die Ausnahme bilden. Laut Einschätzung der SIEA sind etwa 50% der verkauften Produkte nur mit dem PEGI-Logo versehen. Der Grossteil der zweiten Hälfte des Gesamtvolumens ist entweder mit USK-Signalisierungen oder mit beiden Bewertungssystemen (PEGI, USK) klassifiziert. Aus Konsumentensicht führt dies zu Unklarheiten, wenn beide Bewertungen auf demselben Produkt unterschiedlich sind („Das stiftete eine gewisse Verwirrung“ Interview P.Z.).

*Komponente Abgabekontrolle.* Verpflichtungen der Detailhändler werden mit Art. 2 des Verhaltenskodex festgelegt. Der Detailhandel ist insbesondere verpflichtet, im Rahmen des Verkaufs von Spielen die Altersfreigabe von  $\geq 16$  Jahre einzuhalten. Die Abgabe von Spielen mit PEGI 16+ oder 18+ schreibt eine Ausweiskontrolle zwingend vor. Kann der Altersnachweis seitens des Kunden nicht erbracht werden, ist der Verkauf zu unterlassen. Für den Online-Verkauf und den Versandhandel verpflichten sich die Detailhändler, „geeignete und genügende Altersprüfungsinstrumente“ einzuführen. Als Altersnachweis im stationären wie im Online-Handel werden Identitätskarte, Pass, Ausländeraus-

---

<sup>39</sup> Siehe: Über PEGI – Wie funktioniert das Einstufungsverfahren? <http://www.pegi.info/ch/index/id/1308/>.

weis, Kreditkarte oder Führerausweis akzeptiert. Detailhändler sind verpflichtet, interne und verbindliche Richtlinien zur Altersüberprüfung für das Kassen- und Beratungspersonal zu erstellen und diese Richtlinien regelmässig und schriftlich an das Verkaufspersonal zu kommunizieren. Des Weiteren ist der Detailhandel verpflichtet, die Altersüberprüfung an den Verkaufspunkten, an den Kassen, auf Verkaufswbsites und Versandkatalogen in auffallender Weise zu deklarieren, diese Hinweise regelmässig zu überprüfen und bei Bedarf neu zu initialisieren.

Die Verkaufskontrolle ist damit auf Produkte von  $\geq 16$  Jahre beschränkt. Praktisch betroffen sind somit Produkte mit den Signalisierungen ab 16 und ab 18 Jahren. Für Produkte mit Signalisierungen ab 12 oder niedriger wird keine Abgabekontrolle vorgeschrieben. Die Beschränkung auf die Altersgrenze ab 16 erscheint mit Blick auf die Praktikabilität der Regelung im Verkauf gerechtfertigt. Der Schutz weiterer Altersgruppen könnte durch eine differenzierte Alterskontrolle verbessert werden, verursacht aber einen deutlichen Mehraufwand, der nur durch einen entsprechend höheren Nutzen gerechtfertigt wäre.

Der zentrale Faktor im gesamten Umsetzungsprozess ist die korrekte Alterskontrolle durch das Verkaufspersonal (offline) bzw. die Implementierung eines technisch geeigneten Überprüfungsinstruments (online). Im Offline-Bereich soll dies durch regelmässige Personalschulung und technische Unterstützung im Kassensystem gewährleistet werden,<sup>40</sup> im Online-Bereich durch einen verpflichtenden Identitäts-/Altersnachweis. Lücken können entstehen, wenn Altersverifikationssysteme entweder nicht implementiert sind oder leicht umgangen werden können. Die Testkäufe im Rahmen dieser Untersuchung (Abschnitt 3.5) liefern Ergebnisse, wie die Abgabekontrolle praktisch umgesetzt wird.

### **Erfolgsfaktor Implementierungshilfe**

Internationale Erfahrungen zeigen, dass Selbstregulierungsinitiativen häufig dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn durch Verhaltenskodizes nicht nur Verhaltensvorgaben gemacht werden, sondern wenn die Umsetzung der Vorgaben durch Implementierungshilfen der Trägerorganisation unterstützt wird.

Seitens der SIEA wurden verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der Implementierung für die Unternehmen angeboten, die zur Umsetzung der Vorgaben aus dem Verhaltenskodex verpflichtet sind. Diese Massnahmen zielten v.a. darauf ab, PEGI im Handel bekannter zu machen und wurden finanziell durch die ISFE unterstützt. Die Bewerbung des Systems erfolgte u.a. durch Beteiligung an grossen Handelsveranstaltungen. Im Handel werden von der SIEA laufend Schulungen für das Verkaufspersonal durchgeführt. Des Weiteren wurde für den Handel Material zur Information über PEGI zur Verfügung gestellt (z.B. Folder, Poster). Im Kanton Waadt wurde Informationsmaterial in Zusammenarbeit mit Behörden entwickelt, die für den Vollzug des Jugendmedienschutzes zuständig sind. Im Bereich der Altersklassifizierung bedient der Verband die Distributoren vorläufig kostenlos mit den Stickern zur Signalisierung der Produkte (Art. 1.2 des SIEA/PEGI-Verhaltenskodex). Die SIEA selbst

---

<sup>40</sup> „Es werden eigentlich zwei Sachen gemacht. Erstens ist systemtechnisch hinterlegt, dass wenn man das Produkt scannt, ein Pop-up erscheint, das man bestätigen muss. Da steht nicht nur check age, sondern auch Haben sie den Ausweis verlangt, das Alter geprüft? Dann muss die Verkaufsperson den Bestätigungsknopf drücken. Andere machen das lediglich mit einem Hinweis: Bitte Altersprüfung“ (Interview P.Z.).

verpflichtet sich in ihrem Verhaltenskodex (Art. 3.2) zur Herstellung und Abgabe von geeignetem Informationsmaterial.

Händlern wird mit dem Verhaltenskodex empfohlen, diese Informationsmaterialien zu verwenden und an Konsumenten kostenlos abzugeben. Für die Kommunikation an Konsumenten wurde mit pegi.ch eine eigenständige Website eingeführt, die über PEGI informiert. Zudem wird seit 2010 eine PEGI-App angeboten. Die PEGI-App ermöglicht es, eine Datenbank mit allen Videospielen, die eine PEGI-Einstufung erhalten haben (derzeit über 16'000 Spiele), zu durchsuchen und Informationen über die einzelnen Spiele und das Spielgenre sowie die Alterseinstufung zu erhalten. Über die Verbreitung der PEGI-App sind zurzeit jedoch keine Zahlen ermittelbar, wie die SIEA auf Anfrage mitteilt.

### **Erfolgsfaktoren Beschwerdemanagement und Sanktionierung**

Beschwerden aus der Öffentlichkeit können über die Websites von SIEA und PEGI online eingegeben werden. Der Verhaltenskodex nennt die Stiftung für Konsumentenschutz als weitere Beschwerdestelle (Art. 4.1). Zudem sollen Elternorganisationen als Beschwerdestellen fungieren, indem sie Beschwerden über Computerspiele entgegennehmen und an die SIEA weiterleiten.

Für die Behandlung von Beschwerden und potenziellen Verstössen gegen Vorgaben aus dem Verhaltenskodex ist ein Sanktionsmechanismus vorgesehen.<sup>41</sup> Zentrales Organ ist der fünfköpfige SIEA/PEGI-Ausschuss, der von SIEA-Mitgliedern gewählt wird. Der Ausschuss besteht aus einem Vertreter des Detailhandels, einem Vertreter der Hersteller, einem Medienvertreter, einem Konsumentenvertreter und einer pädagogisch geschulten Person. Das Sanktionsgremium setzt sich damit nicht ausschliesslich aus Vertretern der Industrie zusammen. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefällt. Die Sanktionsmöglichkeiten reichen von einer leichten Verwarnung (Aufforderung zur Unterlassung) über finanzielle Sanktionen<sup>42</sup> bis zum Ausschluss aus dem Kodex oder dem Verband und zur Verhängung von Lieferstopps (Nichtauslieferung, Unterbrechung von Warenlieferungen, Rückzug von Waren). Ein Lieferstopp kann jedoch durch Direktimporte umgangen werden, der Kodex ist explizit nicht darauf ausgelegt, Parallelimporte zu verhindern oder zu verunmöglichen. Dem Verband stehen somit Beschwerdestellen und formal effektive und differenzierte Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Beschwerde- und Sanktionspraxis: Beschwerden und Anfragen aus der Öffentlichkeit in der Schweiz halten sich laut Auskunft der SIEA mit „1 bis 10 pro Monat“ bislang in Grenzen. Laut Angaben der SIEA sei die niedrige Anzahl an Anfragen und Beschwerden bedauerlich, weil dies ein Indikator dafür sei, dass sich Nutzer mit Altersklassifizierung nicht auseinandersetzen. Als Grund für die niedrige Anzahl an Rückfragen und Beschwerden vermutet die SIEA die zu niedrige Bekanntheit von PEGI.

Fehlverhalten wird deshalb weniger durch Beschwerden als vielmehr durch Kontrollen entdeckt und in der Praxis auch sanktioniert. So wurde „vor drei Jahren eine umfassende Sanktionierung vorgenommen“ (Interview P.Z.). Händler, bei denen Produktkennzeichnung oder Verkaufskontrolle nicht

<sup>41</sup> Darüber hinaus stellt PEGI auch auf internationaler Ebene einen Beschwerdeausschuss bezüglich Klassifizierungen zur Verfügung, der aus einer Gruppe unabhängiger Jugendschutzexperten aus verschiedenen europäischen Staaten besteht.

<sup>42</sup> Bussen werden differenziert verhängt und an Liefervolumen gekoppelt: Lieferungen von Produkten ohne PEGI-Rating: CHF 2 pro ausgeliefertem Stück; Lieferung an Unternehmen, die dem Kodex nicht angeschlossen sind: CHF 10 pro ausgeliefertem Stück. Vermarktung ohne Hinweis auf PEGI: Doppelter Werbeeinsatz; Verstoß gegen die Abgabekontrolle: Pro Filiale/Woche CHF 50 bis der Missstand behoben ist.

den Vorgaben des Verhaltenskodex entsprachen, wurden mit einem Lieferstopp durch Distributoren belegt, die dem Verhaltenskodex angeschlossen sind.<sup>43</sup> Vorgelagert wird versucht, an Verbesserungen der Umsetzung zu arbeiten, beispielsweise bei Problemen mit Alterskontrollen im Online-Verkauf. Finden keine Verbesserungen statt, werden Sanktionen angedroht. Laut Angaben des Verbandes werden diese Massnahmen und Vereinbarungen seitens der Industrie sehr ernst genommen.

### **Erfolgsfaktor effektive Kontrolle und Review**

Kontrollen durch die SIEA in Reaktion auf Beschwerden aus der Öffentlichkeit finden aufgrund der wenigen Beschwerden nur vereinzelt statt. Seitens der SIEA erfolgt jedoch seit drei Jahren eine jährliche systematische Kontrolle mittels Testkäufen, mit denen die Einhaltung der Vorgaben proaktiv überprüft wird.<sup>44</sup> Die Kauftests werden von der SIEA beauftragt und wurden u.a. auch von Kinderschutz Schweiz durchgeführt. Zuletzt fanden im Jahr 2013 Kontrollen in 40 Geschäften durch 15-jährige Testkäufer statt. In 72.5% der Fälle wurden Verpflichtungen aus dem Kodex eingehalten und Produkte mit der Altersfreigabe 18+ nicht abgegeben. Problemfälle fanden sich vor allem bei Alterskontrollen in Online-Shops. Im Offline-Bereich werden Schwächen u.a. auf Versäumnisse in der Personalschulung zurückgeführt. Bei deutlichen Schwächen, also bei im Vergleich abfallenden Testergebnissen, wurden Geschäfte informiert und Problemlösungen eingefordert. Ergebnisse der Testkäufe werden somit gezielt genutzt, um auf eine Verbesserung der Implementierung der Vorgaben in den betreffenden Geschäften hinzuwirken. Dies wird von den Unternehmen laut Erfahrung der SIEA gut angenommen und „sehr ernst genommen“ (Interview P.Z.).

Die SIEA zeigt sich generell mit den Testergebnissen zufrieden („Für uns ist das eigentlich ein gutes Ergebnis“, Interview P.Z.), u.a. weil Motivation für weitere Verbesserungen besteht und laut Erfahrungen der SIEA Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass die Umsetzung der Vorgaben bei maximal 80% und damit nicht wesentlich höher als aktuell in der Schweiz liegt.

Auch im Rahmen dieser Evaluierung wurden Testkäufe durchgeführt (siehe Abschnitt 3.5.) Beim Vergleich mit den Testkäufen der SIEA zeigen sich Ähnlichkeiten. So konnten in Online-Shops 67% der Computerspiele nicht bezogen werden, was sich vom SIEA-Ergebnis (72.5%) nicht wesentlich unterscheidet. Offline wurde die Alterskontrolle laut Ergebnis der SIEA-Kauftests in 77% der Fälle korrekt durchgeführt und die Abgabe verweigert. Bei unseren eigenen Erhebungen erfolgte die Kontrolle in etwas weniger Fällen (64%) korrekt.<sup>45</sup>

### **Erfolgsfaktor Transparenz und Verantwortlichkeit**

Die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für das Thema Jugendschutz im SIEA-Vorstand ist zugewiesen und nach aussen auf der Website des Verbandes sichtbar kommuniziert. Informationen zur Hauptinitiative SIEA/PEGI Code of Conduct werden im Online-Auftritt der SIEA in der Rubrik Jugendschutz zur Verfügung gestellt. Die Zielsetzungen und der Umsetzungsmodus werden knapp, aber nachvoll-

---

<sup>43</sup> Die betroffenen 9 Unternehmen sind bis heute mit einem Lieferstopp versehen. Eine erneute Überprüfung soll in diesem Jahr stattfinden.

<sup>44</sup> Die Testberichte sind nicht veröffentlicht, wurden uns aber für die Evaluierung zur Einsicht zur Verfügung gestellt.

<sup>45</sup> In 64% der Fälle funktionierte die Abgabekontrolle für 18+ Produkte bei 14-jährigen Testkäufern. Bei 16+ Produkten lag die Verweigerung niedriger (46%).

ziehbar beschrieben. Der Code of Conduct und Teilnehmerlisten sind als Download verfügbar. Ergänzende Informationen zum Einstufungsverfahren werden auf der PEGI-Webseite zur Verfügung gestellt. Die SIEA verfügt über ein News-Portal, aber keine umfassende, professionalisierte Kommunikationsstruktur. Mitteilungen an die Öffentlichkeit (Newsportal, Pressemitteilungen) erfolgen anlassbezogen und werden von Vorstandsmitgliedern abwechselnd verantwortet. Im Newsportal werden unterschiedliche Gaming-bezogene Informationen zur Verfügung gestellt. Informationen zu Verfahren in Bezug auf die Einhaltung der Vorgaben aus dem Verhaltenskodex (Kauftests, Sanktionen) werden fallweise veröffentlicht, zuletzt 2009.<sup>46</sup> Zudem besteht eine regelmässige anlassbezogene öffentliche Kommunikation bezüglich der Tätigkeit des Verbandes im Jugendmedienschutz. Ein allgemeiner Arbeits-/Tätigkeitsbericht, über den die Entwicklungen der Hauptinitiativen der Öffentlichkeit kommuniziert werden, existiert nicht.

### **Erfolgsfaktor adäquate Ressourcen**

Die SIEA verfügt über ein eigenes Budget. Finanzierungsquellen sind laut Statuten (§ 4) Gebühren, Beiträge und Spenden. Dienstleistungsbezogene Erlöse (z.B. durch Vertrieb von Stickern) werden nicht erzielt. Laut Auskunft der SIEA werden jährlich im Schnitt CHF 120'000 und damit etwa die Hälfte des Verbandsbudgets in den Jugendmedienschutz investiert. Die Aufwendungen werden vorwiegend durch Finanzierungsbeiträge der Mitglieder bestritten, die nach Unternehmensgrösse gestaffelt sind. Zur Unterstützung von Aktivitäten in Verbindung mit PEGI standen bis vor kurzem Mittel der ISFE zu Verfügung, die Einnahmen durch die Klassifizierung der Produkte erzielt. Der Verkauf physischer Träger ist in den letzten Jahren um 50% gesunken. Online-Verkäufe steigen, aber die daraus generierten Erlöse fliessen mehrheitlich in die Zentralen der Hersteller und Publisher und nicht in lokale Niederlassungen. Laut Angaben der SIEA besteht trotz der Finanzierungsproblematik seitens der Unternehmen weiterhin „ein sehr guter Rückhalt bezüglich der Jugendschutzaktivitäten im Verhaltenskodex“. Andere Projekte zum Jugendmedienschutz, die zusätzliche Mittel erfordern, stehen jedoch unter verstärktem Rechtfertigungszwang.

### **Erfolgsfaktor adäquate staatliche Involvierung**

Anders als im Filmsektor erfolgt im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware keine direkte staatliche Involvierung in die operative Praxis der Altersklassifikation. Die Involvierung staatlicher Akteure erfolgt v.a. „beratend“ auf internationaler Ebene im Rahmen der Organisation von PEGI über den PEGI-Rat, dessen Mitglieder von Behörden der PEGI-Länder entsandt werden. „Der Rat ist dafür zuständig, Empfehlungen auszusprechen, die eine Vermittlung und Umsetzung sowohl der nationalen als auch der europäischen Entwicklungen betreffend PEGI-System und dem damit verbundenen Verhaltenskodex ermöglichen“.<sup>47</sup> Die staatliche Involvierung erfolgt damit durch „personelle“ Involvierung staatlicher Stellen in den Aufsichts-/Beratungsstrukturen. Somit liegt im Fall des PEGI-Systems eine „Selbstregulierung im weiten Sinn“ vor (vgl. Latzer et al. 2002).

Anders als bei einer reinen Selbstregulierung im engen Sinn ohne jegliche staatliche Beteiligung ist somit eine leichte staatliche Einbindung gegeben, mit der gegenüber reiner Selbstregulierung spezifische Vorteile generiert werden können. Eine Selbstregulierung von Branchen birgt Risiken, wie die

---

<sup>46</sup> Siehe [http://www.siea.ch/wordpress/wp-content/files/20091204\\_pm\\_siea\\_coc\\_d.pdf](http://www.siea.ch/wordpress/wp-content/files/20091204_pm_siea_coc_d.pdf).

<sup>47</sup> Siehe: Über PEGI – Ausschüsse und Komitees, <http://www.pegi.info/ch/index/id/820/>.



einseitige Interessendurchsetzung der Branchen und die Verschärfung von Informationsasymmetrien zwischen staatlichen und privaten Akteuren in den jeweiligen Regulierungsfragen. Die Einbindung staatlicher Akteure in Aufsichtsgremien bietet Möglichkeiten zur staatlichen Kontrolle und kann v.a. dazu dienen, die wechselseitige Information in den jeweiligen Regulierungsfragen zu fördern und Informationsasymmetrien entgegen zu wirken. Möglichkeiten einer unmittelbaren Korrektur von einzelnen Klassifikationsentscheidungen wie im Filmsektor sind damit jedoch nicht vorhanden.

Eine Einbindung bzw. eine Kooperationen der SIEA mit staatlichen Akteuren in der Schweiz erfolgt darüber hinaus punktuell. Der Verhaltenskodex wurde der Wettbewerbskommission (WEKO) zur Begutachtung vorgelegt. In der französischsprachigen Schweiz wurde zu Informations- und Schulungszwecken mit Behörden des Kantons Waadt kooperiert, die für die Kontrolle der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen im Jugendmedienschutz zuständig sind. Aktuell ist die SIEA Partner des Bundes beim Programm Jugend und Medien.

Staatliche Involvierung erfolgt des Weiteren auch im Fall der Selbstregulierung der SIEA mittels „weicher“ Instrumentarien oder „symbolischer“ Handlungen, mit denen zum Ausdruck gebracht wird, dass Massnahmen der Selbstregulierung seitens der staatlichen Institutionen wahrgenommen werden. Auf internationaler Ebene wird PEGI durch die EU-Kommission unterstützt. In der Schweiz erfolgte die Wahrnehmung der Aktivitäten der SIEA u.a. durch den Bundesrat (2009, 69), im Bericht „Jugend und Gewalt“, der die Selbstregulierungsvereinbarungen „begrüss“ (2009, 85). Gleichzeitig wird seitens des Bundesrates die Relevanz der konsequenten Durchsetzung der getroffenen Massnahmen betont und staatliche Massnahmen in Erwägung gezogen, wenn die Selbstregulierung nicht funktioniert. „Auf Seiten der Branche wird entscheidend sein, ob die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen konsequent verfolgt und kontrolliert wird. Sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen, wird der Bundesrat auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten“ (Bundesrat 2009a, 75). „Den Branchen wird empfohlen zur Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen die geplanten flankierenden Massnahmen (z.B. Einrichtung einer Beschwerdestelle, regelmässige Kontrolle der Verkaufsstellen, Schulung des Verkaufspersonals, Sanktionsmassnahmen) zu gewährleisten und Informationen über den Jugendschutz zu verbessern“ (Bundesrat 2009a, 80).

Speziell im Bereich von Gewaltdarstellungen fand öffentlicher bzw. politischer Druck mehrfach auch in Form parlamentarischer Vorstösse Ausdruck (z.B. Postulat Galladé 07.3665, Motion Hochreutener 07.3870, Interpellation Flückinger 09.3394, Motion Amherd 09.3807; Motion Allemann 09.3422). U.a. wurde bemängelt, dass die von Herstellern definierten Altersrichtlinien über keinen verpflichtenden Charakter verfügen und speziell im Online-Bereich auch leicht unterlaufen werden können (Allemann; Amherd). Die Beurteilung, welche Inhalte für welches Alter geeignet sind, dürfe nicht allein der Unterhaltungsindustrie überlassen werden (Galladé).

Insgesamt besteht seitens der SIEA trotz wiederkehrender öffentlicher und politischer Kritik an der Spielebranche der Eindruck, dass die Arbeit der SIEA im Bereich der Selbstregulierung mittlerweile geschätzt wird („Das ist am Anfang natürlich kritisch hinterfragt worden, inzwischen sehen sie aber, dass wir immer dran bleiben, und dass wir wirklich Interesse haben, das in den Griff zu kriegen“ Interview P.Z.).

Die SIEA selbst ist mit den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen und der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Akteuren und der Industrie zufrieden. Sie sieht den Bund in der Rolle des Koor-

dinators und bei Bedarf als Jugendschutzgesetzgeber. Für die SIEA sind Rechtssicherheit, eine kantonal einheitliche Vorgangsweise und eine regulatorische Gleichbehandlung des Themas Gewalt in unterschiedlichen Medien von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus betont die SIEA die wichtige Rolle der Selbstregulierung aufgrund der höheren Flexibilität gegenüber einer staatlichen Regulierung.<sup>48</sup> Eine Nicht-Berücksichtigung der Selbstregulierung bringe eine Schwächung des Jugendschutzes mit sich, „weil die Gesetze in der Schweiz so langsam implementiert werden“ (Interview P.Z.). Den grössten Handlungsbedarf sieht die SIEA weniger im Bereich der staatlichen Regulierung oder der Selbstregulierung, sondern in der Förderung der Medienkompetenz. 50% der Konsumumgebung sei nicht sensibilisiert oder mit Regeln im Haushalt abgedeckt. Zur Verbesserung der Medienkompetenz sind laut Ansicht der SIEA Eltern- und Lehrerorganisationen stärker gefordert, weil sie besser über die Bedürfnisse der Konsumenten Bescheid wissen als die Spielebranche.

Ein erstes Fazit zur Selbstregulierungsinitiative der SIEA folgt in Abschnitt 3.5.

### 3.3 Ergebnisse der Elternbefragung

Im Folgenden wird dargelegt, inwieweit die Selbstregulierung der Branchen im Film- und Computerspiele Sektor nach Einschätzung der Eltern zu angestrebten Ergebnissen führt. Dafür wurden Eltern von Kindern und Jugendlichen (unter 18 Jahren) hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit Altersklassifikationen für Filme und Computerspiele befragt.

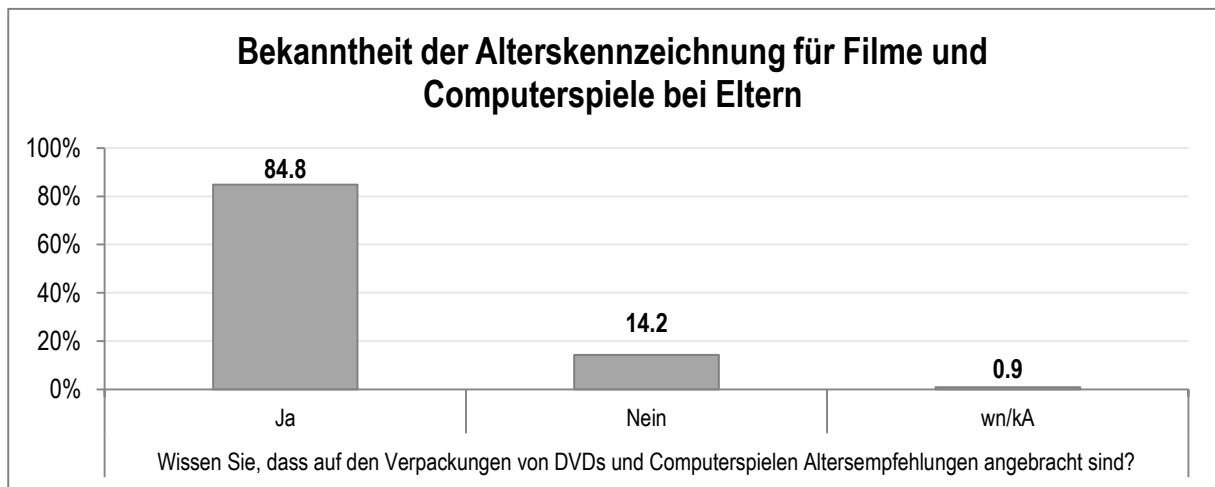
Als Erhebungsinstrumentarium dient die repräsentative Umfrage im Rahmen des World Internet Project – Switzerland (WIP-CH), das von der IPMZ-Abteilung Medienwandel & Innovation durchgeführt wird. Mit dem WIP-CH wurden schweizweit 1100 repräsentativ ausgewählte Personen zu Internetthemen befragt. Die Befragung erfolgte im Juni 2013 durch gfs Zürich. Im Sample der Befragung 2013 befinden sich 323 Eltern von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren. 97.2% der Eltern nutzen das Internet selbst. Die Internetpenetration in Haushalten mit Kindern liegt demnach höher als im Schweizer Durchschnitt (85%).

In die Befragungsrunde 2013 wurden gezielt einige ausgewählte Fragestellungen zum Jugendmedienschutz integriert. Mit der Befragung der Eltern soll ermittelt werden, welchen konkreten Nutzen Eltern aus den Selbstregulierungsinitiativen ziehen. Dafür wurden Eltern gefragt, welche Einrichtungen und Massnahmen der Selbstregulierung ihnen bekannt sind, welche Massnahmen zum Selbstschutz sie ergreifen, und ob sie konkret auch Angebote der Selbstregulierungsinitiativen kennen (Awareness), schätzen (Attitude) und nutzen (Action). Darüber hinaus sollte festgestellt werden, ob Eltern mit dem Jugendmedienschutz in der Schweiz generell zufrieden sind, und ob sie gegebenenfalls einen stärkeren Handlungsbedarf bei staatlichen Stellen oder der Medienunternehmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes sehen.

Die Befragung der Eltern zu ihren Erfahrungen mit der *Alterskennzeichnung* im Film- und Computerspiele Sektor kommt zu folgenden Ergebnissen:

---

<sup>48</sup> „Das Problem haben wir seit fünf oder sechs Jahren auf dem Tisch und wir haben immer noch keine gesetzliche Regelung. Wenn es eine Verfassungsänderung braucht, dann braucht es noch einmal 5 bis 10 Jahre“ (Interview P.Z.).

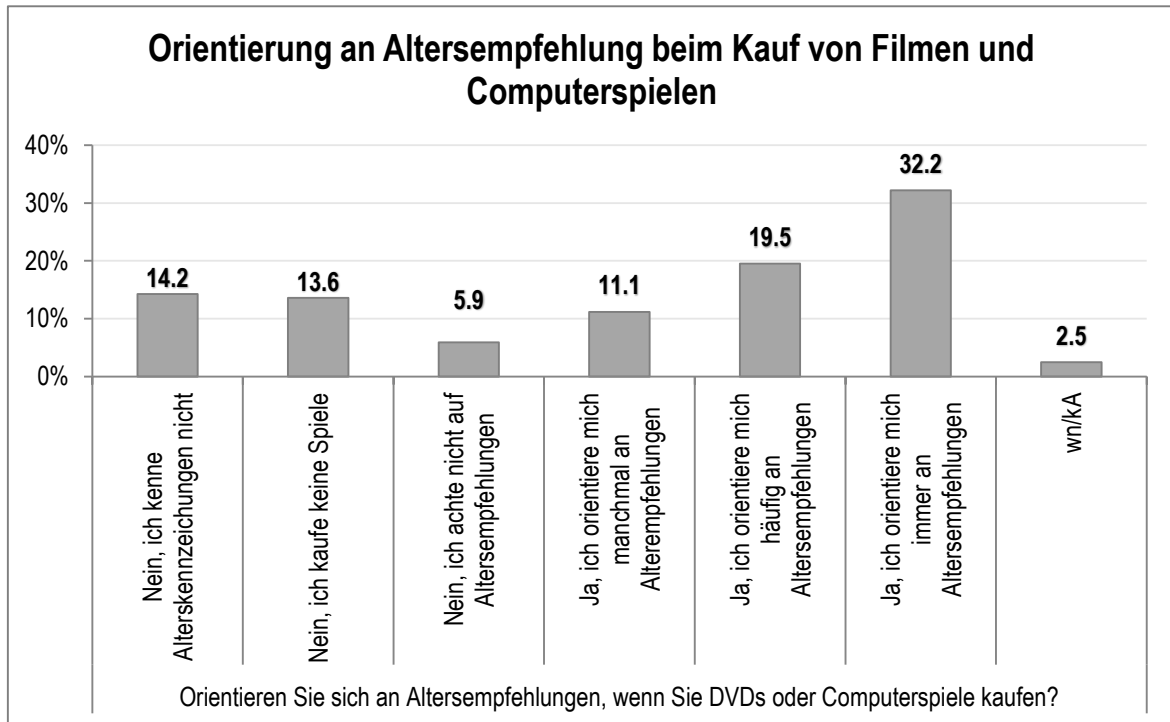
**85% der Eltern kennen Alterskennzeichnung****Abbildung 2: Bekanntheit der Alterskennzeichnung für Filme und Computerspiele bei Eltern**

Eltern wurden gefragt, ob sie wissen, dass auf den Verpackungen von DVDs und Computerspielen Altersempfehlungen angebracht sind. 84.8% aller Eltern geben an, die Alterskennzeichnungen zu kennen. 14.2% kennen die Altersempfehlungen nicht.

Die Bekanntheit der Altersempfehlungen steigt mit zunehmender Bildung. Die Bekanntheit ist in niedrigeren Bildungsschichten (72.7%) kleiner als in mittleren (79.7%) und höheren Bildungsschichten (97.1%).

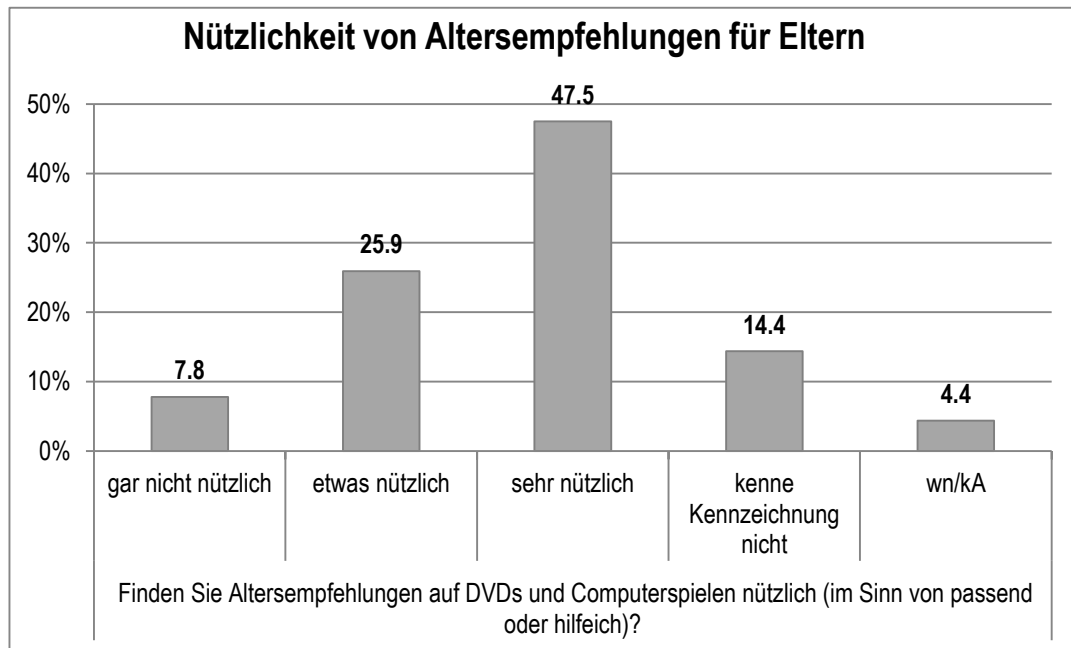
Auffällig niedrig ist die Bekanntheit von Altersklassifizierungen in der Gruppe von jungen Eltern im Alter von 20-29 Jahren (44.6%), deren Kinder im Schnitt 6.3 Jahre alt sind. In allen anderen Altersgruppen liegt die Bekanntheit der Alterskennzeichnung über 80%. In der Altersgruppe der 40 - 49-jährigen, deren älteste Kinder im Schnitt 11.8 Jahre sind, liegt der Bekanntheitsgrad der Alterskennzeichnung sogar bei 96%.

In der deutschsprachigen Schweiz liegt der Bekanntheitsgrad der Alterskennzeichnung mit 87.8% etwas höher als in der italienischsprachigen (79.8%) und der französischsprachigen Schweiz (78.2%).

**63% der Eltern orientieren sich zumindest manchmal an Altersempfehlungen****Abbildung 3: Orientierung an Altersempfehlungen bei Kauf von Filmen und Computerspielen**

Eltern wurden gefragt, ob sie sich beim Kauf von DVDs oder Spielen an Altersempfehlungen orientieren. Fast ein Drittel der befragten Eltern (32.2%) gibt an, sich immer an Altersempfehlungen zu orientieren, weitere 19.5% tun dies häufig. Insgesamt liefert die Altersempfehlung somit für mehr als die Hälfte der Befragten (51.7%) ein häufig genutztes Orientierungsinstrument. 11.1% geben an, sich manchmal an Altersempfehlungen zu orientieren.

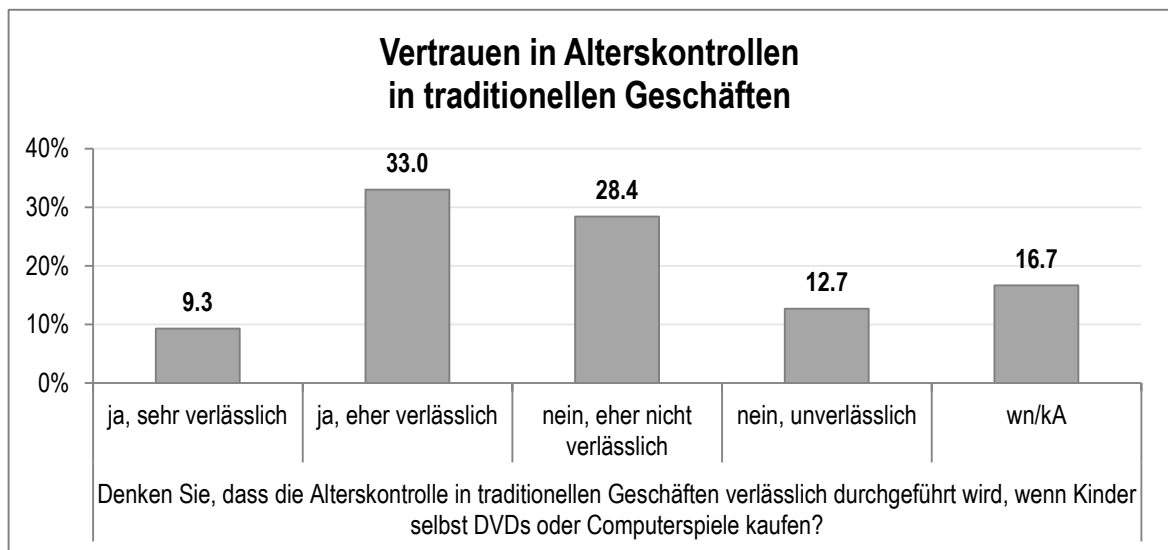
Für knapp ein Drittel der Befragten spielen Altersempfehlungen keine Rolle, weil sie entweder keine Computerspiele oder DVDs kaufen (13.6%), die Alterskennzeichnungen nicht kennen (14.2%) oder beim Kauf nicht darauf achten (5.9%).

**47.5% der Eltern finden Altersempfehlungen sehr nützlich****Abbildung 4: Nützlichkeit von Altersempfehlungen für Eltern**

47.5% aller befragten Eltern finden Altersempfehlungen für Filme und Computerspiele sehr nützlich (im Sinne von passend und hilfreich). Weitere 25.9% finden Altersempfehlungen etwas nützlich. In Summe bieten Altersempfehlungen für fast drei Viertel der Befragten (73.4%) einen Nutzen.

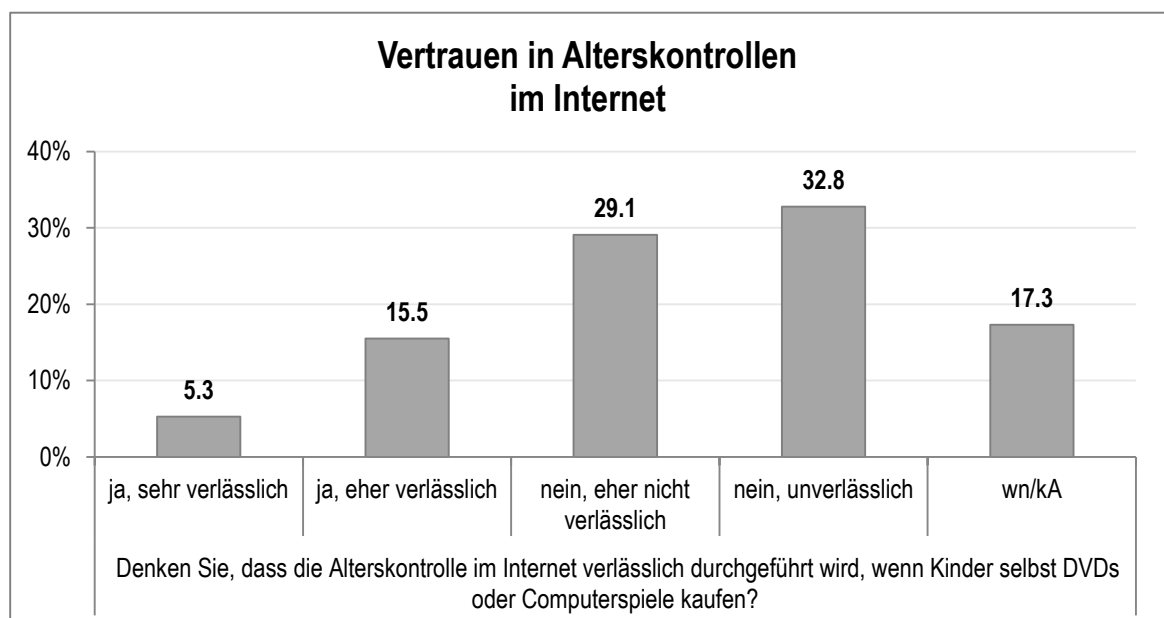
Nur 7.8% finden Altersempfehlungen gar nicht nützlich. Rund 19% können oder wollen den Nutzen nicht beurteilen, beispielsweise weil sie Alterskennzeichnungen nicht kennen.

Der Anteil jener Eltern, die Altersempfehlungen als „sehr nützlich“ bezeichnen, steigt mit zunehmendem Alter: Von 41.2% unter jungen Eltern (20-29-jährige) auf 51.1% (30-39-jährige), 59.3% (40-49-jährige) und 62.0% (50-59-jährige) unter älteren Eltern.

**Alterskontrollen: Vertrauen in traditionelle Geschäfte grösser als in Internetverkauf****Abbildung 5: Vertrauen in Alterskontrollen in traditionellen Geschäften**

Etwas weniger als ein Zehntel der Eltern (9.3%) denkt, dass die Alterskontrolle in traditionellen Geschäften sehr verlässlich durchgeführt wird, wenn Kinder selbst DVDs oder Computerspiele kaufen. Immerhin ein Drittel der Eltern (33%) glaubt, dass die Alterskontrollen eher verlässlich durchgeführt werden. Insgesamt schenken 42.3% der Eltern der Alterskontrolle in Geschäften demnach Vertrauen.

Etwa gleich viele Eltern (41.1%) denken, dass die Alterskontrolle in Geschäften entweder unverläss-

**Abbildung 6: Vertrauen in Alterskontrollen im Internet**

lich (12.7%) oder eher nicht verlässlich erfolgt (28.4%). 16.7% können die Verlässlichkeit der Alterskontrolle nicht einschätzen.

Das Vertrauen in die Alterskontrolle im Internet ist deutlich geringer. Nur 5.3% der Eltern denken, dass die Alterskontrolle im Internet verlässlich durchgeführt wird, wenn Kinder selbst DVDs oder Computerspiele kaufen. Weitere 15.5% denken, dass die Kontrolle eher verlässlich durchgeführt wird. Insgesamt schenken 20.8% der Eltern der Alterskontrolle im Internet demnach Vertrauen. Das sind damit nur halb so viele, wie jene, die der Alterskontrolle in traditionellen Geschäften vertrauen.

Umgekehrt ist der Anteil der Skeptiker bezüglich der Verlässlichkeit der Verkaufskontrolle im Internet deutlich höher als bezüglich der Verlässlichkeit in traditionellen Geschäften. 61.9% aller befragten Eltern denken, dass die Alterskontrolle im Internet entweder unverlässlich (32.8%) bzw. eher nicht verlässlich (29.1%) durchgeführt wird.

In Summe verschiebt sich beim direkten Vergleich der Einschätzungen der Schwerpunkt (rund 33%) von einer „eher verlässlichen Alterskontrolle“ in Geschäften zu einer „unverlässlichen“ Alterskontrolle im Internet. Traditionellen Geschäften wird punkto Verkaufskontrolle deutlich stärker vertraut als den Vertriebsplattformen im Internet.

### **Ergebnisse anderer Studien zum Schweizer Film- und Spielekonsum durch Jugendliche**

Laut JAMES-Studie (vgl. Willemse et al. 2012) spielen in der Schweiz 68% der Jugendlichen im Alter von 12 bis 19 Jahren Videospiele. 70% davon haben schon einmal ein Spiel gespielt, das nicht ihrem Alter entsprach. In der Studie wurde aber nicht erhoben, welche Bezugsquellen für diese Spiele vorliegen. Ähnliche Daten liegen auch für Deutschland vor: Laut Ergebnissen der JIM-Studie (2012) haben in Deutschland zwei Drittel (63%) aller Nutzer von Computer-, Konsolen und Online-Spielen im Alter von 12 bis 19 Jahren bereits Spiele gespielt, für die sie eigentlich zu jung waren. Der Wert liegt bei Jungen (83%) deutlich über dem der Mädchen (34%).

Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Verbreitung von Videospielen unter Kindern und Jugendlichen sehr hoch ist. Die Nutzung von ungeeigneten Spielen ist nach Altersgruppen unterschiedlich. Über zwei Drittel der Jugendlichen (12-19, DE/CH) und 44% der Kinder (6-13, DE) geben an, dass sie schon mal Spiele gespielt haben, für die sie eigentlich noch zu jung waren. JIM- und KIM-Studie (vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2012a, b) nennen als Hauptbezugsquellen für ungeeignete Spiele bei jüngeren Nutzern die Eltern, bei älteren Nutzern sind es Freunde. Trotzdem spielt auch der Spielehandel eine wichtige Rolle. Zwei Fünftel der Kinder (6-13, DE) kaufen die Spiele selbst von ihrem Taschengeld. Ein Drittel der Jugendlichen (12-19, DE) gibt an, Spiele mit Altersfreigaben ab 18 Jahre selbst gekauft zu haben.

## **3.4 Ergebnisse der Testkäufe**

### **3.4.1 Ergebnisse der Offline-Testkäufe**

Mittels explorativer *Kauftests im stationären Handel* wurde überprüft, ob Alterskontrollen durchgeführt und der Verkauf von Computerspielen und DVDs an Jugendliche verweigert wird, wenn das vorgesehene Abgabearter nicht erreicht ist. Die Überprüfung erfolgte durch Kaufversuche mit jugendlichen Testkäufern im Alter von 14 Jahren, die versuchten, Produkte mit Altersfreigaben „ab 16“ und „ab 18“ Jahren zu erwerben. Den Untersuchungsbereich bildeten jene Geschäfte/Unternehmen, die sich der Selbstregulierung der SIEA oder des SVV unterworfen haben. Die Stichprobe für Testkäufe wurde entlang verschiedener Parameter gezogen. Einerseits wurden neben grossen Detailhandelsketten auch ausreichend kleine Unternehmen mit einer oder wenigen Verkaufsstellen berücksichtigt. Die

Stichprobe wurde entsprechend leicht disproportional gezogen. Die Kauftests wurden schweizweit auf insgesamt 120 Geschäfte konzipiert. Bei den 120 überprüften Verkaufsstellen wurden insgesamt 108 gültige Kauftests durchgeführt (n=108).<sup>49</sup> An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungsergebnisse auf Basis dieser Fallzahl erste Orientierungswerte liefern, aber keine statistisch repräsentativen Ergebnisse darstellen.

Die Konzeption der Tests, die Erfassung der Grundgesamtheit, die Bildung der Stichprobe und die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse erfolgten durch die Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ. Die operative Umsetzung der Testkäufe mit Jugendlichen erfolgte durch das *Blaue Kreuz Schweiz*, das in der Schweiz auch Testkäufe für Alkohol durchführt und über entsprechende Erfahrung bei Tests mit jugendlichen Testkäufern verfügt.

Die 120 Verkaufsstellen wurden unterteilt in je 60 Geschäfte für Computerspiele und für DVDs (Tabelle 2). Von diesen je 60 Stellen wurde die Hälfte auf den Verkauf von 16+ Titeln und die andere Hälfte auf den Verkauf von 18+ Titeln getestet.

	16+	18+
<i>DVD / Filme</i>	30 Verkaufsstellen	30 Verkaufsstellen
<i>Game</i>	30 Verkaufsstellen	30 Verkaufsstellen

**Tabelle 2: Aufteilung Offline-Kauftests**

Im Rahmen der Kaufversuche wurde vor allem die Verkaufskontrolle getestet, die einen Bezug ungeeigneter Produkte durch Jugendliche verhindern soll. Begleitend wurden auch die Hinweise auf Jugendschutzmassnahmen in den Verkaufsstellen dokumentiert. Detailhändler sind gemäss den Verhaltenskodizes nämlich angehalten, an den Verkaufsstellen (z.B. Regale, Kassenbereich) darauf hinzuweisen, dass sich Detailhändler zur Altersüberprüfung im Sinne der Verhaltenskodizes bekennen und Kontrollen durchführen.

Nachfolgend sind die Ergebnisse der Testkäufe zusammengefasst:

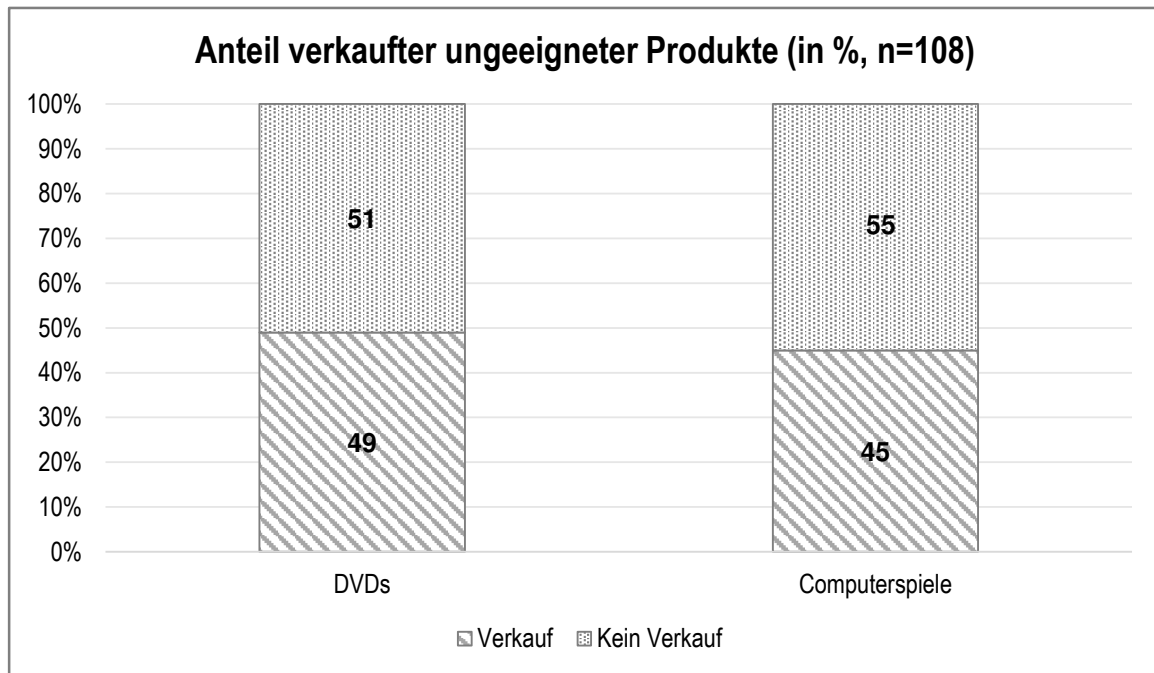
### **Alterskontrolle**

Jugendliche Testkäufer konnten in insgesamt 47% aller Testkäufe ein Produkt beziehen, das nicht für ihr Alter geeignet war. In 53% der Fälle wurde die Abgabe des Produkts verweigert. Unterteilt nach Filmen und Computerspielen zeigen sich keine deutlichen Differenzen (Abbildung 7). Das Ergebnis zeigt, dass die mit den Verhaltenskodizes vorgeschriebene Abgabekontrolle mangelhaft ist. Beinahe jede zweite Verkaufsstelle gab ungeeignete Inhalte (16+/18+) an eine 14-jährige Testperson ab.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> In 12 Verkaufsstellen (=12 Fälle) konnten aufgrund kurzfristiger Adress- oder Öffnungszeitenänderungen sowie aufgrund von Sortimentsbeschränkungen keine Testkäufe durchgeführt werden. Diese Fälle werden für die empirische Auswertung nicht berücksichtigt.

<sup>50</sup> Zur Einordnung dieser Daten kann auf Testkäufe in anderen Ländern verwiesen werden. Die Resultate der Testkäufe in der Schweiz liegen deutlich besser, als jene, die in einer vergleichbaren Studie 2007 in den Niederlanden ermittelt wurden (Dorbeck-Jung et al. 2010, 162f.). In den Niederlanden wurden Kinos, der Medienfachhandel, Spielzeuggeschäfte, Büchereien und Kaufhäuser mit gemischtem Warensortiment bezüglich ihrer Kontrollpraxis getestet. In Summe wurde nur in 14% der Fälle die Abgabe verweigert. In den USA hingegen wird die Abgabe ungeeigneter Produkte in 70% (Filme) bzw. 87%



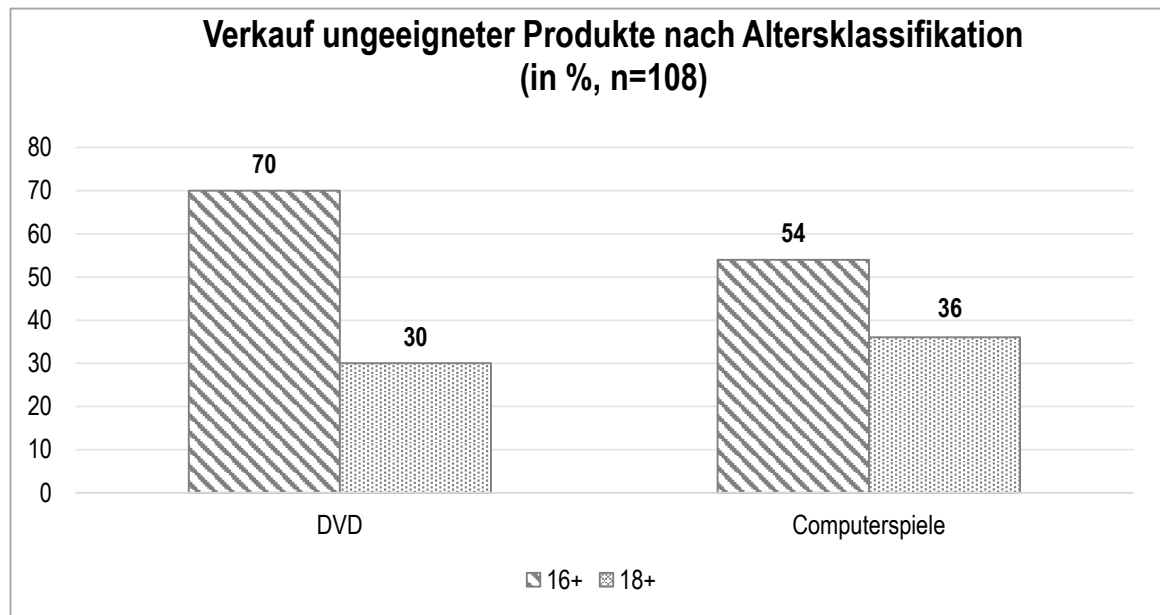


**Abbildung 7: Verkaufte DVDs und Computerspiele**

Unterteilt man die Fälle nach der Altersfreigabe des getesteten Produkts (16+ oder 18+ Titel), wird deutlich, dass der Jugendschutz bei den höher eingestuftten Produkten (18+) deutlich besser funktioniert als bei den niedriger eingestuftten Produkten (16+). 18+ Produkte konnten in 32% der Kaufversuche bezogen werden. 16+ Titel wurden in 64% der Fälle abgegeben. Differenziert nach Filmen und Spielen zeigt sich folgendes Bild (Abbildung 8):

---

(Spielen) verweigert (FTC 2013). Dies kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass die Federal Trade Commission (FTC) seit dem Jahr 2000 regelmässige Verkaufskontrollen durchführt.



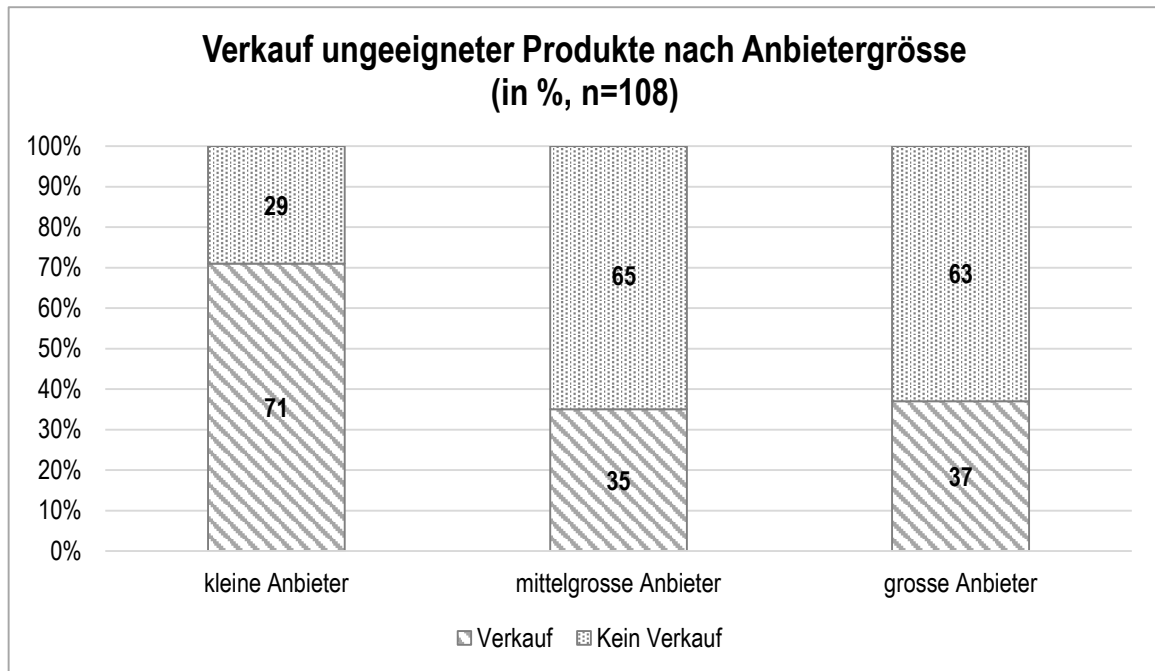
**Abbildung 8: Verkaufte Inhalte nach Altersfreigabe**

Am häufigsten wurden 16+ DVDs abgegeben (70%), am seltensten 18+ DVDs (30%). Im Spielesektor zeigt sich das Ergebnis ebenfalls, wenn auch weniger deutlich (54% zu 36%).

Dort wo die Altersdifferenz zwischen Produkt (18+) und Käufer (14 Jahre) hoch ist, funktioniert die Abgabekontrolle besser. Wenn die Altersdifferenz niedriger ist (16+/14 Jahre), funktioniert diese Kontrolle schlechter. Bei der Aufteilung der Fälle nach Unternehmensgrösse zeigen sich keine Unterschiede zwischen grossen und mittleren Unternehmen mit mehreren Standorten.

Eine starke Differenz besteht jedoch zu kleinen Unternehmen mit nur einer Filiale (Abb. 9). Während die Abgabekontrolle bei Anbietern mit mehreren Filialen zu 63%, resp. 65% funktioniert, trifft dies bei Unternehmen mit nur einem Verkaufsstandort in nur 29% der Kaufversuche zu. In 71% der Fälle werden ungeeignete Inhalte bei kleinen Anbietern an Jugendliche verkauft.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Hier muss ergänzt werden, dass die Fallzahl der „kleinen Anbieter“ in der Stichprobe (17 Verkaufsstellen) relativ klein ist und somit nur explorative Aussagen getätigt werden können.



**Abbildung 9: Verkaufte Inhalte nach Anbietergrösse**

Mögliche Gründe für die schlechteren Ergebnisse bei kleinen Unternehmen sind ein höherer wirtschaftlicher Druck für Kleinanbieter, das Fehlen technischer Kontrollmassnahmen an den Kassen, keine adäquate Schulung des Verkaufspersonals oder fehlende Problemsensibilität.

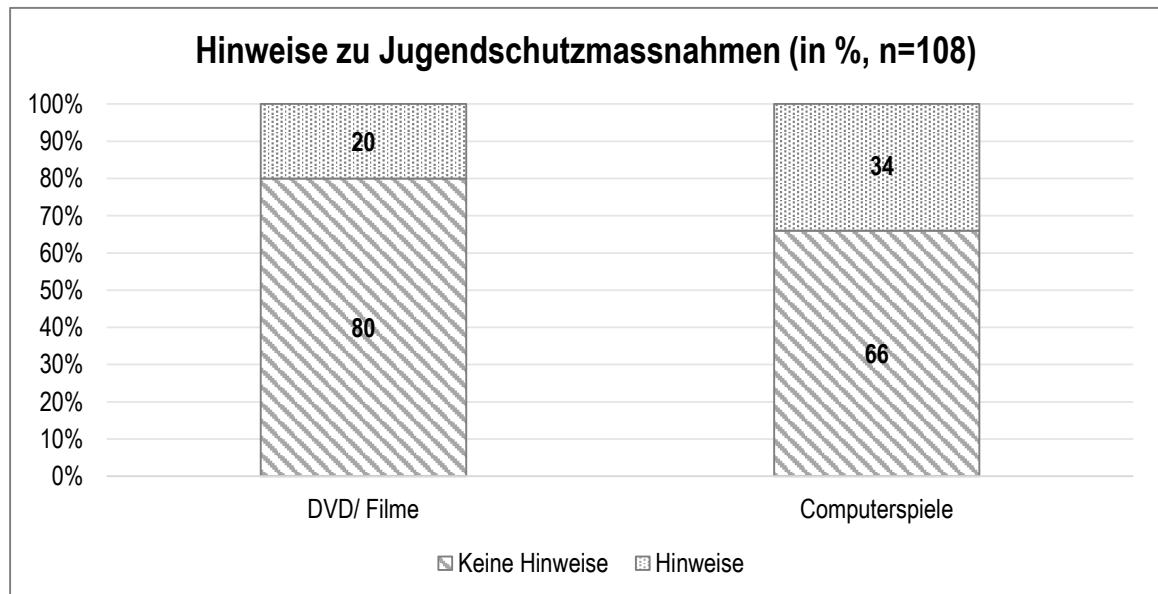
Zusätzlich zur Abgabekontrolle wurde durch die Testkäufer dokumentiert, wie die Alterskontrolle erfolgte, also ob nach Ausweis und/oder dem Alter der Testperson gefragt wurde. In jenen Fällen in denen die Abgabe der ungeeigneten Produkte verweigert wurde, erfolgte in 68% der Fälle die Frage nach einem offiziellen Ausweis, in 32% wurde nur nach dem Alter gefragt. In 3 Fällen (6%) wurde die Ware verkauft, obwohl eine Ausweiskontrolle stattgefunden hatte. Die Testpersonen haben entsprechend dem Untersuchungsdesign auf die Frage nach dem Alter korrekt geantwortet.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Abgabekontrolle in den Verkaufsstellen im Offline-Handel nicht einwandfrei funktioniert. In der Hälfte aller Tests konnten ungeeignete Inhalte bezogen werden. In Detailanalysen zeigt sich, dass insbesondere die Kontrolle von 16+ Titeln sowie die Alterskontrollen bei kleinen Anbietern mangelhaft sind. Ob der Testgegenstand ein Film oder ein Computerspiel ist, macht hingegen keinen Unterschied.

### **Hinweise auf Jugendschutzmassnahmen**

Eine weitere Anforderung der Verhaltenskodizes der SIEA und des SVV ist der Hinweis auf Jugendschutzmassnahmen in den einzelnen Verkaufsstellen. Entsprechend wurde im Rahmen der Testkäufe dokumentiert, ob Informationen über die Altersempfehlungssysteme und Hinweise auf die Abgabekontrolle in den Verkaufsstellen sichtbar waren und wenn ja, wo diese angebracht sind. Hinweise auf die Abgabekontrolle geben Informationen darüber, dass Abgabenverbote zum Jugendschutz bestehen und Kontrollen durchgeführt werden. Informationen über Altersempfehlungen beinhalten visuelle Darstellungen und Texte, die über die Altersempfehlungssysteme bzw. das Label (PEGI, FSK, SVV) informieren. Die Alterseinstufungen auf den Produkten selbst zählen jedoch nicht dazu.

Insgesamt war in 79 von 108 Verkaufsstellen (73%) im Verkaufsraum kein Hinweis sichtbar, der über die Labels/Altersempfehlungssysteme und die Abgabekontrolle informiert. Unterschiede zeigen sich zwischen den Branchen (Abbildung 10). Während beim Kauf von Filmen nur in 11 Verkaufsstellen (20%) Hinweise gefunden wurden, waren bei 18 Computerspielkäufen Hinweise im Verkaufsraum sichtbar (34%). In beiden Branchen sind somit höchstens bei einem Drittel aller Fälle die Hinweisvorgaben umgesetzt. Wenn Hinweise zum Altersempfehlungssystem und zur Abgabekontrolle gemacht werden, so geschieht dies meistens (62%) im Verkaufsregal, in wenigen Fällen auch an der Kasse (24%).



**Abbildung 10: Hinweise zu Jugendschutzmassnahmen nach Branchen**

Entgegen den Branchenvereinbarungen der SIEA und des SVV lassen sich somit nur in wenigen Verkaufsstellen Informationen über Altersempfehlungssysteme (PEGI, FSK, SVV) und Hinweise zu Abgabekontrollen finden. Zwar sind Unterschiede zwischen den Branchen sichtbar, sie bewegen sich jedoch im kleinen Bereich.

### 3.4.2 Ergebnisse der Online-Testkäufe

Um die Durchsetzung und die Wirksamkeit bestehender Jugendschutzmassnahmen zu überprüfen, wurden in einem weiteren Untersuchungsschritt explorative Tests von Online-Bezugskanälen für DVDs und Computerspiele durchgeführt. Dafür wurden konventionelle Online-Shops und unkonventionelle, nicht-monetäre Online-Bezugskanäle wie Streaming- oder Torrentportale<sup>52</sup> auf implementierte Jugendschutzmassnahmen überprüft. Die Ergänzung der Offline-Tests durch Online-Tests soll

<sup>52</sup> Als Streaming-Portal bezeichnet man webbasierte Portale wie z.B. Netflix, die Angebote aus dem Bereich des Streaming Media sammeln und so quasi eine Art elektronischer Fernsehprogrammzeitschrift für Streaming-Inhalte im Internet zusammenstellen. Ein Torrent ist ein kollaboratives Filesharing-Protokoll, das sich besonders für die schnelle Verteilung großer Datenmengen eignet. Im Gegensatz zu anderen Filesharing-Techniken setzt BitTorrent nicht auf ein übergreifendes Filesharing-Netzwerk, sondern baut für jede Datei ein separates Verteilnetz auf und ist rechtlich problematisch (vgl. wikipedia.org/Streaming-Portal; Torrent).

dazu beitragen, ein Gesamtbild der Wirksamkeit von Massnahmen zum Jugendmedienschutz beim Bezug von Filmen und Computerspielen zu erstellen.

### Vorgangsweise

Als Stichprobe diente eine nicht repräsentative nach Reichweite sortierte Auswahl von 90 Online-Bezugskanälen (siehe Tabelle 3). Diese 90 Angebote unterteilen sich in 30 konventionelle Online-Shops die sich der Selbstregulierung des SVV oder der SIEA unterworfen haben, 30 konventionelle Online-Shops ohne Selbstregulierung sowie 30 unkonventionelle Bezugskanäle im Internet, auf denen der Bezug von Spielen und Filmen ohne direkte finanzielle Gegenleistung möglich ist (sogenannte „nicht-monetäre“ Kanäle). Daraus resultieren drei Gruppen: Monetär orientierte Online-Shops mit Selbstregulierung (Gruppe 1), Monetär orientierte Shops ohne Selbstregulierung (Gruppe 2) und nicht-monetär orientierte Bezugskanäle (Gruppe 3).

	<b>FILME</b>	<b>SPIELE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Monetär orientierte Shops mit Selbstregulierung</b>	15 Shops unter dem CoC des SVV	15 Shops unter dem CoC der SIEA	<b>30</b>
<b>Monetär orientierte Shops ohne Selbstregulierung</b>	15 Shops	15 Shops	<b>30</b>
<b>Nicht-monetär orientierte Bezugskanäle</b>	15 Bezugsplattformen	15 Bezugsplattformen	<b>30</b>

**Tabelle 3: Stichprobenauswahl Online-Testkäufe**

Die Auswahl der ersten Gruppe erfolgte zufällig auf Basis der Unterzeichnerlisten des SVV und der SIEA. Die Grundgesamtheiten der zweiten und dritten Gruppe wurden über Internetrecherchen identifiziert und die Stichprobe auf Basis der Reichweite der jeweiligen Online-Auftritte (Internet-Traffic-Zahlen für die Schweiz nach Alexa.com) bewusst ausgewählt.<sup>53</sup> Somit wurde sichergestellt, dass die in der Schweiz reichweitenstärksten Anbieter ausserhalb der Selbstregulierung vertreten sind. Überprüft wurden die Angebote auf technische Massnahmen der Alterskontrolle, den Umfang und die Form der Signalisierung jugendgefährdender Inhalte sowie auf allgemein zugängliche jugendgefährdende Angebote auf ihren Websites. Getestet wurde ebenfalls, ob allenfalls eine Altersprüfung bei Lieferungen durch das zuständige Lieferunternehmen stattfindet.

Um dabei gleichzeitig die Wirksamkeit von Jugendschutzfiltern zu überprüfen,<sup>54</sup> wurden Bezugskanäle mit jugendgefährdenden Inhalten aus dem Sample einmal über einen Test-PC ohne Jugendschutzfilter und einmal über einen Test-PC mit Jugendschutzfilter (*F-Secure Internet Security 2013*) angesteuert. Dadurch konnte ermittelt werden, ob die technische Schutzsoftware den Aufruf der Seiten aus dem Sample blockiert.

<sup>53</sup> Dies beinhaltet Online-Shops aus Deutschland, Frankreich und Italien sowie Sharehoster, Torrent-Portale und Streaming-Portale aus verschiedensten Ländern.

<sup>54</sup> Die grössten Internet-Provider der Schweiz bieten Kinderschutz-Software für Privatkunden als Zusatzleistung an. Diese Software soll den Zugang Jugendlicher zu spezifischen Seiten verhindern. Zwei der drei grössten Provider der Schweiz bieten F-Secure Internet Security 2013 als Kinderschutz-Software an.

Durchgeführt wurde der Test, die Codierung und die Kontrolle mittels Testkäufen, wobei der Ablauf (v.a. Zugangshürden) mit Hilfe eines Codebuchs dokumentiert wurde. Die Tests erfolgten am IPMZ der Universität Zürich über dafür eigens aufgesetzte Labor-PCs. Die Codierung wurde von November bis Dezember 2013 durch geschulte Tutoren übernommen und nachfolgend durch Projektmitarbeiter kontrolliert und ausgewertet. Als Testidentitäten dienten jeweils drei offizielle Schweizer Identitätsausweise von Kindern im Alter von 13 Jahren.<sup>55</sup> Es wurde sichergestellt, dass zu keiner Zeit ein Kind mit jugendgefährdenden Inhalten konfrontiert wurde.

## Ergebnisse

Nachfolgend wird auf die drei Hauptaspekte der Testreihe eingegangen. Die *Alterskontrolle*, die *Signalisierung ungeeigneter Produkte* sowie die *Darstellung nicht jugendfreier Inhalte*. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungsergebnisse auf Basis der Fallzahl (n=90) erste Orientierungswerte liefern, aber keine statistisch repräsentativen Ergebnisse darstellen.

### Alterskontrolle

Ein Produkt galt dann als erworben, sobald nicht jugendfreie Inhalte ohne Hilfe von volljährigen Personen oder Gegenständen, die eine Volljährigkeit voraussetzen, erworben oder bezogen werden konnten.

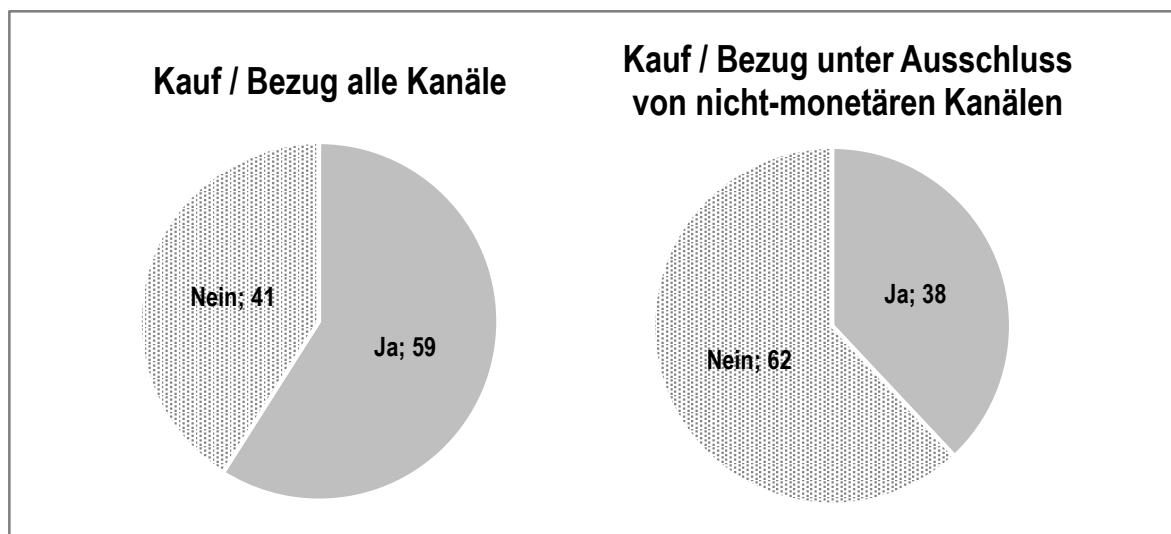


Abbildung 11: Bezug nicht-jugendfreier Inhalte

Es zeigte sich, dass insgesamt 59% aller Testkäufe nicht verhindert wurden (Abbildung 11). In mehr als der Hälfte aller Tests konnte ein 13-jähriges Kind ungehindert auf nicht jugendfreie Inhalte zugreifen oder Produkte mit einer Altersempfehlung von 18+ bestellen.

Betrachtet man nur konventionelle Online-Shops (monetäre Kanäle) so zeigt sich, dass dort insgesamt 62% der Online-Käufe für Jugendliche durch Jugendschutzmassnahmen oder andere Barrieren

<sup>55</sup> Eine Einverständniserklärung der Eltern und der Kinder wurde im Vorfeld eingeholt.

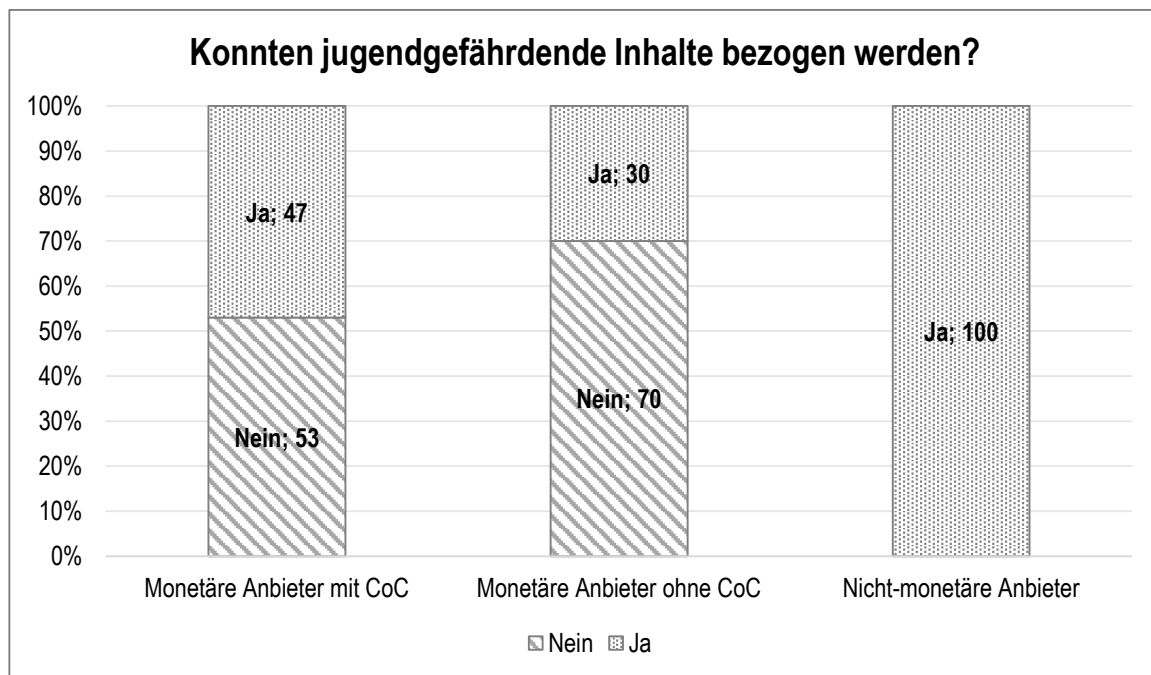
verhindert werden. Bei nicht-monetären Angeboten spielen Jugendschutzmassnahmen generell keinerlei Rolle. Nicht-monetäre Anbieter wie bekannte Torrent-Portale, Streaming-Anbieter oder Sharehoster sind dadurch gekennzeichnet, dass einzelne Nutzer Inhalte meist ohne Lizenz im Internet zur Verfügung stellen. Jugendschutz spielt dabei keine Rolle.

Die Selbstregulierung tut sich offensichtlich schwer, die nicht-monetären Anbieter jugendgefährdender Inhalte zu erfassen. Entsprechend bleibt auf absehbare Zeit ständig die Möglichkeit (auch) für Jugendliche zu nicht-altersgerechten Inhalten zu gelangen. Dies auch deshalb, weil Regulierungsmassnahmen auf nationaler Ebene den Grossteil des international erreichbaren digitalen Angebots nicht erfassen können.<sup>56</sup>

Gliedert man die Kaufversuche entsprechend nach Bezugskanälen, so zeigen sich v.a. deutliche Unterschiede zwischen den monetären und den nicht-monetären Kanälen. Bei letzterem konnten sämtliche Bezugsversuche durchgeführt werden. Innerhalb des monetären Sektors ist der Unterschied zwar vergleichsweise gering (Abbildung 12). Es zeigt sich aber, dass Jugendliche in Online-Shops, die sich den Verhaltenskodizes unterworfen haben (47%), ungeeignete Inhalte öfter beziehen konnten, als in Online-Shops, die den Verhaltenskodizes nicht unterstellt sind (30%).

---

<sup>56</sup> Ein alternativer Versuch wäre die Blockierung bestimmter Websites, was im Abschnitt 5.2 genauer behandelt wird.



**Abbildung 12: Kaufverhinderung nach Gruppen**

Leichte Unterschiede konnten beim Bezug von Filmen und Computerspielen festgestellt werden. Filme/DVDs in monetär orientierten Angeboten wurden in 43% der Bezugsversuche verkauft, während bei Spielen nur jedes dritte Spiel (33%) über die digitale Theke ging.

Wenn der Verkauf der DVD oder des Spiels gestoppt wurde, so passierte dies grösstenteils<sup>57</sup> im Bezahlprozess, für den eine Anmeldung erforderlich ist. Das dort eingegebene Alter spielte jedoch nur in 5 von 60 Fällen eine Rolle (8%) und wurde ansonsten ignoriert, bzw. konnte mit falschen Angaben problemlos überwunden werden. Als wirksame Massnahme greifen Ausweiskontrollen, Bezahlmethoden (Kreditkartenschranke) oder die persönliche Abholung in Ladenlokalen. Es zeigte sich zudem, dass in keinem Fall, in denen das Produkt per Lieferung zugestellt wurde, eine Altersverifikation stattfand und dass die Pakete teilweise an Jugendliche direkt abgegeben oder im Postkasten hinterlegt wurden.

In den Testreihen wurde zusätzlich für jedes Angebot die wahrgenommene Schwierigkeit im Zugang zu den Inhalten mitcodiert. Dies auch aufgrund der vergleichsweise komplizierten Handhabung nicht-kommerzieller Angebote und den damit verbundenen höheren Anforderungen an die Medienkompetenz von Jugendlichen. So kann ansatzweise gezeigt werden, dass im Film- und Computerspielesektor die kommerziellen Angebote trotz nicht-monetärer Anbieter relevant bleiben.<sup>58</sup> Es zeigt sich, dass

<sup>57</sup> In zwei Fällen wurde der Verkauf über den Online-Shop bestätigt und danach vor dem Versand verhindert, nachdem das Alter des Kunden überprüft wurde. In beiden Fällen hat der Jugendschutz funktioniert.

<sup>58</sup> Marktzahlen der SIEA bestätigen einen Absatzeinbruch für 2012, Verkaufszahlen sind dennoch beachtlich und der Ausblick auf 2013 und 2014 ist positiv. Siehe <http://siea.ch/wordpress/wp-content/files/Pressemitteilung-Januar-20131.pdf>.



Bezugskanäle über Torrents<sup>59</sup> nicht nur das Wissen über die Webadresse eines Torrentregisters, sondern zudem das Herunterladen und Installieren einer spezifischen Software sowie die irreführende Navigation<sup>60</sup> auf den jeweiligen Torrentseiten erfordern, um die Inhalte zu beziehen. Streaming-Seiten verlinken auf Drittanbieter, die den eigentlichen Inhalt hinter eine Reihe an Premium-Abonnementsangeboten, Pop-Ups und Phishing-Software stellen. Obwohl also nicht-monetäre Angebote ständig als Möglichkeit der Umgehung von Jugendschutzbemühungen bestehen, bleiben Online-Shops durch die höhere Nutzerfreundlichkeit, ihre Garantie echter Inhalte und ihre relative Sicherheit vor illegalen Inhalten eine stark frequentierte Quelle digitaler Angebote.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Jugendschutz in Online-Shops, die sich den Verhaltenskodizes unterworfen haben, auch online nicht einwandfrei funktioniert. In 47% aller Kauftests durch 13-jährige wurde der Bezug ungeeigneter Produkte (18+) nicht verhindert. Auch im Online-Bereich besteht somit Verbesserungspotenzial.

### Signalisierung von Produkten

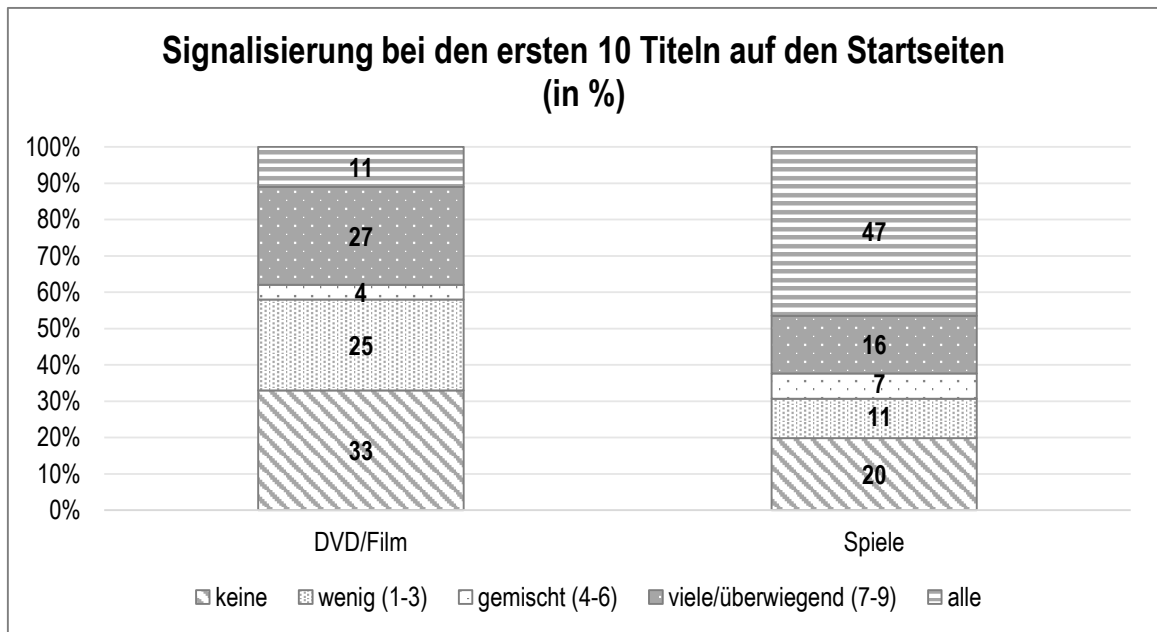
Ein wichtiger Faktor in der Evaluierung bestehender Selbstregulierung im Bereich des Jugendmedienschutzes ist die Sichtbarkeit von Altersempfehlungen (Produktsignalisierung). In den Tests wurde die generelle Durchdringung von Altersempfehlungen auf den erhobenen Websites erfasst. Zudem wurde spezifisch die Sichtbarkeit von FSK-, USK- und PEGI-Labels auf Produktbildern und -beschreibungen sowie im Bezahlprozess erhoben.

Eine Stichprobe der ersten zehn jeweils auf dem Portal gefundenen Produktbilder vermittelt einen Eindruck über die generelle Verbreitung von Symbolen zur Alterseinstufung (Abbildung 13). Hier zeigt sich ein starker Unterschied zwischen den einzelnen Gruppen. Erwartungsgemäss sind Altersempfehlungen auf nicht-monetären Bezugskanälen kaum vorzufinden. Lediglich bei zwei Anbietern konnten überhaupt Coverbilder mit Jugendschutzlabels gefunden werden.

---

<sup>59</sup> Torrents sind einzelne Navigationsdateien, welche auf dem BitTorrent Filesharing-Protokoll aufbauen. Eine Torrent-Datei beinhaltet ein Register verschiedener digitaler Adressen, die eine bestimmte Datei über das Netzwerk zur Verfügung stellen. Mittels einer speziellen Torrent-Software können Torrents ausgelesen und somit Dateien von einer Vielzahl an Quellen gleichzeitig bezogen werden.

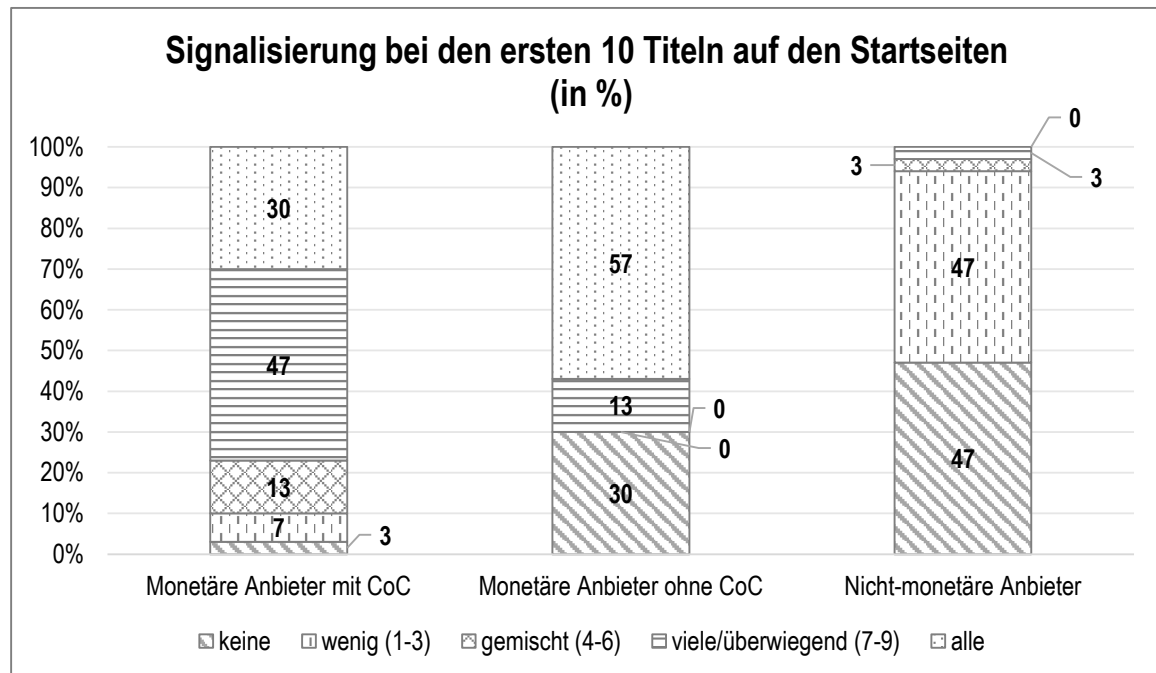
<sup>60</sup> Torrent-Seiten bieten eine Vielzahl an Links, die Inhalte versprechen, bei einem Klick jedoch auf Phishing-Seiten, Lockvogel-Angebote und Abonnements verweisen. Die Navigation durch diese Seiten bedarf Erfahrung.



**Abbildung 13: Generelle Signalisierung auf Anbieter-Websites**

Bei monetären Anbietern, die nicht den Verhaltenskodizes unterworfen sind, zeigen sich starke Unterschiede innerhalb der Gruppe. Anbieter, welche Alterseinstufungen in den Produktbildern einblenden, tun dies sehr konsequent. 70% versehen mindestens sieben von zehn Produktbildern mit Altersempfehlungen. Alle anderen (30%) blendeten überhaupt keine Alterseinstufungen auf ihren Covern ein.

Stärker verteilt aber ähnlich positiv zeigt sich das Bild in der Gruppe der Anbieter, die den Verhaltenskodizes unterstehen (Abbildung 14). 77% zeigten das Symbol FSK, PEGI oder USK auf sieben der ersten 10 Coverbilder.



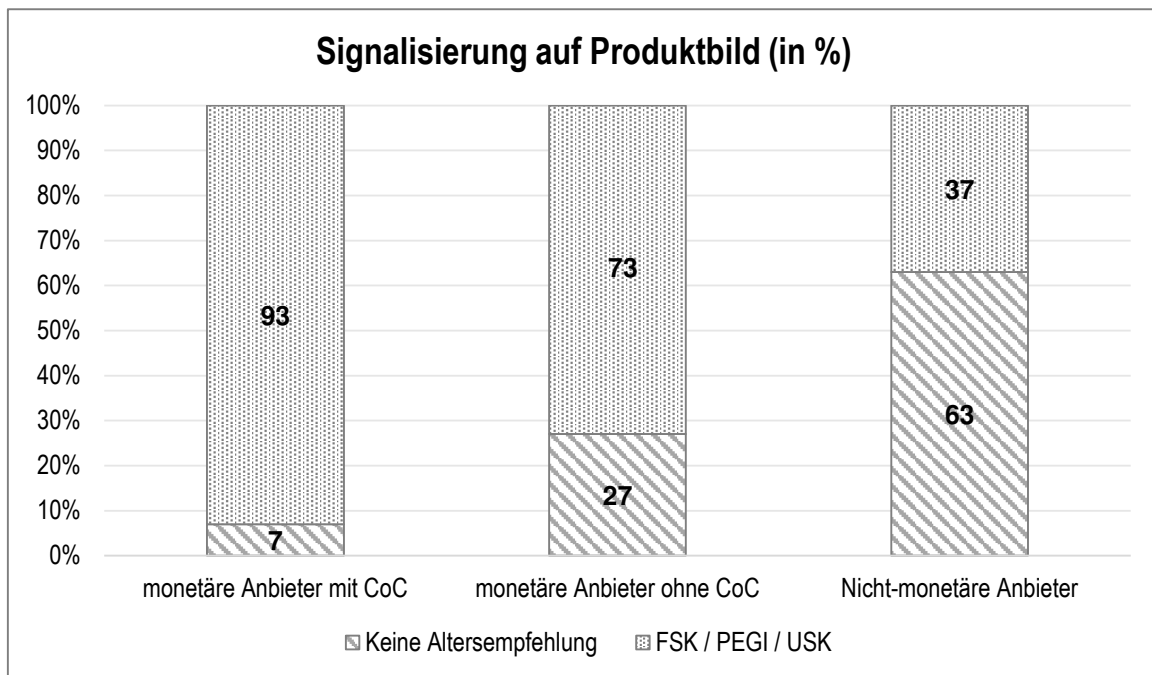
**Abbildung 14: Signalisierung auf Startseite nach Produktart**

Nur bei einem einzigen Anbieter konnte kein einziges Label unter den ersten zehn Titeln gefunden werden. Unterscheidet man zwischen Filmanbietern und Spieleanbietern, zeigt sich ein deutlicher Unterschied. Während bei Spieleanbietern fast zwei Drittel (63%) konsequent Altersempfehlungen auf dem Produktbild einblenden, taten dies von allen Filmanbietern lediglich 38% konsequent. Hinzu kommt, dass 57% der Anbieter gar keine oder maximal zwei von zehn Produktbildern mit Altersempfehlungen versehen haben. Bei Filmanbietern sind Altersempfehlungen auf den Produkten eher sporadisch sichtbar.

In den Testkäufen wurde der Kauf von 18+ Inhalten durch Jugendliche im Alter von 13 Jahren simuliert. Entsprechend wurde ein Produkt ausgewählt, welches von der Testperson gekauft oder bezogen wurde. Es wurde mitcodiert, ob das jeweilige Produktbild ein Jugendschutzsymbol aufweist und ob in der Beschreibung des Titels und im Kaufprozess die Altersempfehlungen sichtbar sind.

Die Ergebnisse unterstreichen die bisher gefundene Diskrepanz zwischen Film- und Spieleanbietern. Auf Produktbildern von DVDs finden sich fast zur Hälfte keine Signalisierungen (42%). PEGI oder die deutsche Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) kommen hingegen zusammen auf 78% Abdeckung. Dies zeigt, dass das internationale PEGI-Symbol in Kombination mit der deutschen USK wesentlich stärker auf den Produktbildern präsent ist.

Ein genauerer Blick auf die Gruppen zeichnet ein sehr positives Bild der Selbstregulierung im Hinblick auf die Signalisierung von Produkten (Abbildung 15).



**Abbildung 15: Signalisierung auf Produktbild nach Gruppen**

Bei Anbietern, die den Verhaltenskodizes verpflichtet sind, wurden lediglich zwei Produkte gekauft, die keinen Hinweis auf dem Produktbild hatten. Die restlichen 93% wiesen Altersempfehlungen auf. Die Gruppe ohne Selbstregulierung fällt mit 73% leicht ab, bleibt aber immer noch deutlich vor den nicht-monetären Anbietern mit nur 37%. Insgesamt ist die Durchdringung der Online-Shops mit gängigen Altersempfehlungen auf Produktbildern damit vor allem im Rahmen der Selbstregulierung besonders gut.

Die Gruppe mit auferlegter Selbstregulierung weist in 90% aller Fälle in ihrer Beschreibung des Artikels eine Altersempfehlung aus. Die monetäre Gruppe ohne Selbstregulierung kommt lediglich auf 67%. Bei nicht-monetären Anbietern existieren Altersempfehlungen in Beschreibungen nur in einem Fall in Form einer FSK-Signalisierung. Im Kaufvorgang wird indes über alle Gruppen hinweg kaum noch eine Altersempfehlung thematisiert: Obwohl die Alterskontrolle in erster Linie im Kaufvorgang erfolgt, befindet sich dort nur in 26% aller Fälle noch eine Altersempfehlung.

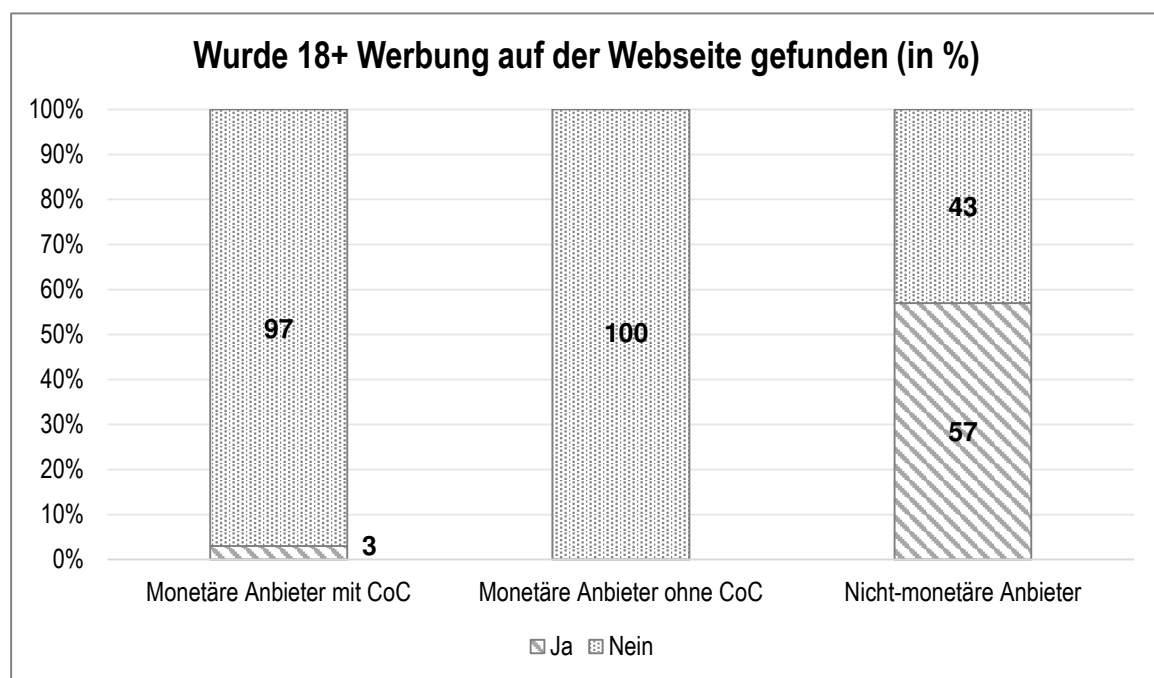
Zusammenfassend präsentiert sich die Signalisierung auf hohem Niveau. Insbesondere in der Gruppe mit Selbstregulierung wurden Altersempfehlungen auf Produktbildern und in der Beschreibung konsequent in über 90% der Fälle gefunden. Es zeigen sich jedoch Unterschiede zwischen Film- und Spieleanbietern, die besonders im nicht-regulierten Bereich zum Vorschein kommen. Spielecover sind wesentlich öfter mit PEGI- oder USK-Kennzeichnung versehen als Filmcover mit FSK- oder SVV-Label.

### Darstellung nicht jugendfreier Inhalte

Nicht-jugendfreie Inhalte in Online-Shops oder bei nicht-kommerziellen Anbietern sind deshalb von Bedeutung, da die Websites zentrale Anlaufpunkte für jugendliches Publikum sein können. Insofern wurde besonders auf sexuelle Inhalte oder Gewaltdarstellung ohne Altersverifikation oder Hinweise geachtet.

Für keine der getesteten Seiten wurde eine Anmeldung benötigt, um auf die Seite zugreifen zu können. Ebenso wenig wurden 18+ Titel in einer eigenen, separaten Kategorie dargestellt. Auf sämtlichen getesteten Shops und Bezugskanälen wurden 18+ Titel vermischt mit anderen DVDs und Spielen dargestellt. Da die Titelformate in der Regel noch keine exzessive Gewalt, Blut oder sexuelle Handlungen darstellen, ist dies noch nicht als jugendgefährdend zu bewerten.

Auf andere Formen jugendgefährdender Darstellungen wurde im Rahmen der Untersuchung ebenfalls geachtet. Untersucht wurde, ob auf einer der Testseiten jugendgefährdende Inhalte über Werbung, Banner oder andere sichtbare Elemente dargestellt wurden. Die Ergebnisse zeigen eine starke Diskrepanz zwischen monetären und nicht-monetären Anbietern (Abbildung 16).



**Abbildung 16: 18+ Werbung nach Gruppen**

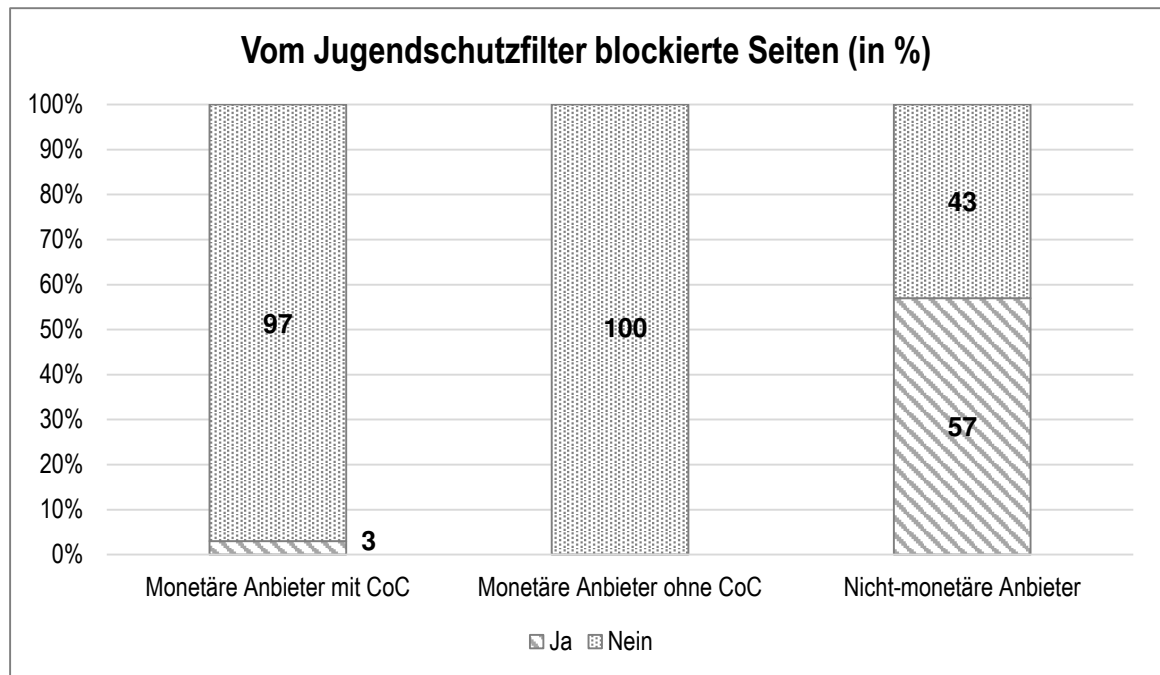
Auf monetären Verkaufskanälen wurde lediglich ein Anbieter gefunden, direkt auf der Startseite Darstellungen exzessiver Gewalt vorführt<sup>61</sup>. Auf nicht-monetären Bezugskanälen werden wesentlich öfter jugendgefährdende Inhalte gezeigt. 17 von 30 Anbietern und damit über die Hälfte (57%) zwingt Jugendliche selbst bei der Recherche nach jugendfreien Inhalten, entweder Gewaltdarstellungen (5 Fälle) oder erotische Darstellungen (12 Fälle) zu konsumieren.

<sup>61</sup> Wenngleich Gewalt- und Blutdarstellungen vorhanden sind, werden Titelformate im Erotikbereich aus Jugendschutzgründen erst nach einer Registrierung angezeigt. Der Testkauf auf der Seite wurde bestätigt, jedoch nachträglich storniert mit Hinweis auf den Jugendschutz.

Sämtliche Internet-Service-Provider (ISP) bieten eine Jugendschutzsoftware an. Im Rahmen der Testkäufe wurde die Jugendschutzsoftware F-Secure Internet Security, die von wichtigen Schweizer Internetanbietern zum Download angeboten wird, auf einem separaten Rechner installiert. Jeder Anbieter wurde einmal mit und einmal ohne Software angesteuert.<sup>62</sup>

Der Jugendschutzfilter blockierte gesamthaft 12 von 90 Seiten (13%). Blockierte Seiten stammen grösstenteils (11 von 12 Seiten) aus der Gruppe der nicht-monetären Anbieter, in der mit 57% (n=17) auch der höchste Anteil an jugendgefährdender Werbung gefunden wurde (Abbildung 17).

Von den Angeboten mit jugendgefährdender Werbung innerhalb der Gruppe der nicht-monetären An-



**Abbildung 17: Vom Jugendschutzfilter blockierte Seiten**

bieter wurden jedoch nur vier herausgefiltert. Die restlichen blockierten Seiten enthielten keine jugendgefährdenden Darstellungen. Die meisten Anbieter mit jugendgefährdenden Inhalten konnten problemlos angesteuert werden. Der Jugendschutzfilter kann somit zum Teil Websites mit jugendgefährdenden Inhalten blockieren, tut dies aber nicht konsequent. Entsprechend muss konstatiert werden, dass Jugendliche auch auf Computern mit Jugendschutzfilter auf Websites mit jugendgefährdenden Inhalten gelangen.

Insgesamt zeichnet sich in der Darstellung nicht jugendfreier Inhalte eine klare Linie zwischen kommerziellen und nicht-kommerziellen Anbietern ab. Kommerzielle Anbieter zeigen in der Regel keine jugendgefährdenden Inhalte und werden entsprechend auch kaum von Jugendschutzfiltern erfasst. Nicht-kommerzielle Anbieter zeigen mehrheitlich jugendgefährdende Inhalte, werden aber nur in einem Bruchteil von Jugendschutzfiltern erfasst.

<sup>62</sup> Die Software bietet verschiedene Einstellungen an, die sich manipulieren lassen, um mehr oder weniger Seiten anzuzeigen. Hier wurde mit den Standard-Einstellungen vorgegangen, die jugendgefährdende Seiten blockieren und (so eingestufte) „illegale Download“-Seiten zulassen.

### 3.5 Fazit – Selbstregulierung der Branchen bei Filmen und Spielen

Aufgrund der spezifischen Charakteristika von Medieninhalten als Vertrauens- oder Erfahrungsgüter ist es für Konsumenten meist nicht möglich, die Qualität der Produkte vor dem Konsum zu beurteilen und auf Basis vollständiger Information rationale Konsumententscheidungen zu treffen. Dies gilt auch für die Beurteilung der Produkte hinsichtlich ihrer Eignung für den Konsum durch Kinder und Jugendliche. Mit Hilfe von Inhaltsbewertungs- bzw. Altersklassifikationssystemen sollen Informationsasymmetrien abgebaut und die Transparenz für Konsumenten verbessert werden. Eine *Alterskennzeichnung* für Medieninhalte soll Kinder, Jugendliche, Eltern und den Handel dabei unterstützen, einen altersgerechten Medienkonsum zu ermöglichen. Eltern und Jugendliche sollen sich beim Bezug der Produkte an Altersempfehlungen orientieren können. Der Handel soll im Verkauf bzw. bei öffentlichen Vorführungen durch eine *Abgaben- bzw. Zugangskontrolle* sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche altersgerechte Produkte beziehen. In der Schweiz sind Selbstregulierungsinitiativen im Filmsektor und im Computerspielesektor etabliert. Der *Schweizerische Video-Verband* (SVV) und die *Swiss Interactive Entertainment Association* (SIEA) haben Verhaltenskodizes eingeführt, die eine Alterskennzeichnung und Abgabekontrolle vorschreiben.

Eine detaillierte Evaluierung der beiden Initiativen führt zu folgenden Ergebnissen:

In beiden Branchenverbänden ist ein adäquater Stellenwert des Jugendmedienschutzes ersichtlich. Jugendschutz wird zwar nicht als zentraler Organisationszweck, sehr wohl jedoch als wichtiger Aufgabenbereich zum Erhalt der Branchenreputation gesehen. Eine problemadäquate Verankerung von Jugendschutzthemen in der Organisationsstruktur der Verbände ist gegeben. Jährlich werden von beiden Branchen substanzielle Mittel in den Jugendschutz investiert. Es besteht die Bereitschaft, weiterhin Aufwendungen für den Jugendschutz zu übernehmen und bestehende Initiativen zu unterstützen. Aufgrund von Umsatzrückgängen im stationären Handel und Veränderungen der Wertschöpfungsstruktur ist die Finanzierung jedoch nicht nachhaltig gesichert und eine erhöhte Aufwandsbereitschaft nicht gegeben.

Die Selbstregulierungsinitiativen erreichen im Bereich der Altersklassifizierung eine beachtliche Reichweite. Laut Selbsteinschätzungen der Branchenverbände werden mit den Initiativen über 90% des Marktes abgedeckt. Lücken bestehen im Filmsektor aufgrund von Parallelimporten durch Grosshändler in Nachbarländern (v.a. in der italienisch-sprachigen Schweiz) und im Internet. „Nicht-monetäre Vertriebskanäle“ im Internet können durch die Filmbranche auf dem Wege der Selbstregulierung grundsätzlich nicht kontrolliert werden, während in monetären Transaktionsmärkten laut Einschätzung des SVV Jugendmedienschutz durch Altersklassifikation und Abgabekontrolle durchgesetzt werden könnte, bzw. sogar bereits jetzt weitreichend erfolgt. Im Computerspielesektor spielen Lücken durch Parallelimporte von Grosshändlern aus Nachbarländern keine Rolle, weil auch in Italien und Frankreich das PEGI-System Anwendung findet. Im Spielesektor spielen nicht monetäre Vertriebskanäle laut Einschätzung des Verbandes eine geringere Rolle als in der Filmbranche. Lücken bestehen im Spielesektor bei Direktlieferungen von Versandhäusern aus Nachbarländern (z.B. Amazon), bei direkt-vertriebenen Minigames (Spiele, die mit kleinen Budgets entwickelt und online direkt vertrieben werden, z.B. als Apps für Mobiltelefone) und bei grossen internationalen Vertriebsplattformen, die eigene Altersklassifikationssysteme und eigene Vertriebskanäle zur Verfügung stellen (z.B. Apple Store). Abdeckungsdefizite sind v.a. durch die zunehmende Internationalisierung, Digitalisierung und

die steigende Bedeutung des Internets als Vertriebskanal bedingt. Dies spiegelt sich auch im Vertrauen der Konsumenten in Alterskontrollen wider. Traditionellen Geschäften wird punkto Verkaufskontrolle deutlich stärker vertraut (42%) als den Vertriebsplattformen im Internet (20%).

Insgesamt sind die Möglichkeiten und Massnahmen der verbandlich organisierten Filmbranche damit auf standardisierte Produkte in monetären Transaktionsmärkten beschränkt. Der Fokus der Massnahmen liegt beim Jugendschutz in den Bereichen Erotik/Pornografie und Gewalt bei professionellen/standardisierten Produkten, die kostenpflichtig für den Massenmarkt angeboten werden. Andere Problemlagen/Risikodimensionen für Kinder und Jugendliche – etwa aufgrund kommerzieller Strategien, der Kommunikation mit Bekannten oder Fremden, exzessiver Nutzung, Preisgabe personenbezogener Daten – sind durch Brancheninitiativen im Filmsektor im Wege der Selbstregulierung nicht adressiert. Auch die Probleme in Zusammenhang mit Kostenrisiken im Spielesektor (z.B. In-App Käufe) werden mit dem Code of Conduct nicht erfasst.

Beide Branchenverbände verfügen über adäquate Strukturen und Instrumente zur Umsetzung der Zielsetzungen in ihrem Wirkungsbereich. Die rund um die Altersklassifizierung implementierten Regulierungsprozesse sind in formaler Hinsicht vollständig und umfassen alle notwendigen Stufen (Normsetzung, Normvollzug, Sanktionierung). In der praktischen Umsetzung zeigen sich jedoch einige Defizite. Im Filmsektor ist die Signalisierung mit SVV-Altersfreigaben für Konsumenten deutlich schlechter erkennbar als die weit verbreitete Signalisierung der FSK. Im Spielesektor stiftet Mehrfachsignalisierung (PEGI, USK) Verwirrung bei Konsumenten. Für Abgabekontrollen im Online-Verkauf fehlen im Filmsektor Vorgaben für die Instrumente der Alterskontrolle.

Deutliche Unterschiede zwischen den Branchenverbänden zeigen sich im Bereich der Kontrolle des Detailhandels. Während der SVV auf eigene Kontrollen und Sanktionierung verzichtet und auf die professionelle Umsetzung in den Unternehmen vertraut, werden seitens der SIEA regelmässig Testkäufe zur Kontrolle durchgeführt. Ergebnisse werden gezielt genutzt, um Verbesserungen bei teilnehmenden Unternehmen anzustossen und bei Zuwiderhandlung zu sanktionieren. Laut Angaben des Verbandes werden diese Massnahmen seitens der Industrie sehr ernst genommen. Anlauf-/Beschwerdestellen für Konsumenten sind bei den Verbänden jeweils eingerichtet. V.a. die SIEA ist zusätzlich bemüht, durch eine Zusammenarbeit mit Konsumentenorganisationen Anfrage- und Beschwerdemöglichkeiten zu verbessern. Praktisch werden Beschwerdemöglichkeiten jedoch kaum wahrgenommen. Die mangelnde Nutzung könnte als Indikator für eine hohe Zufriedenheit der Konsumenten mit Altersklassifikation und Abgabekontrolle interpretiert werden. Sie kann jedoch auch als Indikator dafür herangezogen werden, dass die Folgen einzelner Fälle von unpassenden Einstufungen oder fehlerhaften Abgabekontrollen auch von Konsumenten als vergleichsweise harmlos wahrgenommen werden. Darüber hinaus sind Beschwerdestellen bei Verbänden vermutlich auch zu wenig öffentlich bekannt, um aus der Nutzungsintensität dieser Beschwerdemöglichkeit Schlussfolgerungen für die Zufriedenheit der Nutzer zu ziehen.

Die Leistung der Brancheninitiativen wurde im Rahmen dieser Untersuchung mit Hilfe von explorativen Testkäufen erhoben. Die Ergebnisse der Testkäufe zeigen, dass die Systeme der Alterskontrolle nicht einwandfrei funktionieren. Im stationären Handel wurde überprüft, ob Alterskontrollen durchgeführt und der Verkauf von Computerspielen und DVDs an Jugendliche (14 Jahre) verweigert wird, wenn das vorgesehene Abgabealter (16 bzw. 18 Jahre) nicht erreicht ist. In 47% der Fälle konnten die Jugendlichen ein nicht altersadäquates Produkt kaufen. Die Abgabekontrolle funktioniert jedoch bei 18+ Titeln deutlich besser als bei 16+ Titeln. 18+ Produkte konnten in 32% der Kaufversuche



bezogen werden, 16+ Titel wurden in 64% der Fälle abgegeben. Im Online-Verkauf zeigt sich für jene Unternehmen, die den Selbstregulierungsinitiativen angehören, ein ähnliches Bild. Hier konnten 13-jährige Testkäufer in 47% der Kaufversuche Produkte mit einer Altersangabe von 18+ beziehen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Jugendschutzmassnahmen der Verkaufsstellen bzgl. Abgabekontrolle sowohl online als auch offline mangelhaft sind. Es besteht ein erhebliches Verbesserungspotenzial.

Aus theoretischer Perspektive legt die Analyse von Kontextfaktoren für die Altersklassifizierung ein Regulierungsarrangement nahe, das auf einer signifikanten Involvierung der Industrie in der operativen Praxis der Alterseinstufungen bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle basiert. Für die Selbstregulierung spricht v.a. die rasant steigende Zahl an Inhalten im digitalen Umfeld, die vergleichsweise geringen Risiken in Folge eines Regulierungsversagens und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, die regulatorische Aufgaben wahrnehmen können. Praktisch liefert die selbst-regulatorische Tätigkeit der Branchen einen substanziellen regulatorischen Mehrwert. Staatliche Stellen werden dadurch effektiv entlastet und eine weitreichende Alterskennzeichnung einer steigenden Menge audiovisueller Produkte ermöglicht. Der Mehrwert lässt sich auch an der Bekanntheit und der Nutzung der Alterskennzeichnung durch Eltern ablesen. 85% der Eltern kennen Altersklassifikationen, 63% orientieren sich zumindest manchmal beim Einkauf an Altersfreigaben und für 47.5% der Eltern sind die Altersempfehlungen sehr nützlich.

Gleichzeitig verdeutlicht die theoretische Analyse von Kontextfaktoren, dass Alterskennzeichnungssysteme nicht ausschliesslich der Industrie überlassen werden können und eine öffentliche Aufsicht ratsam erscheint. Gegen eine reine Selbstregulierung sprechen Anreizdefizite für Selbstregulierung, Free-Rider-Probleme sowie die Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Letztere sind v.a. darauf zurückzuführen, dass für Produzenten und Distributoren ökonomische Anreize bestehen, Alterseinstufungen für Produkte tendenziell niedriger anzusetzen („underlabelling“), um Zielgruppen breit zu halten und Erlöse zu maximieren. Wie diese öffentliche Aufsicht adäquat sichergestellt werden kann, ist eine der entscheidenden Fragen für das Regulierungsarrangement. Neben einer staatlichen Aufsicht bietet sich auch eine Involvierung von Experten und Verbrauchervertretern an. In der regulatorischen Praxis sind die bestehenden Arrangements durch unterschiedliche Arten von Stakeholder-Involvierung gekennzeichnet.

Im Sektor *Computerspiele* findet in der Schweiz eine formale Einbindung von Konsumentenorganisationen und Experten im Sanktionierungsverfahren statt. Auf internationaler Ebene sind im Rahmen von PEGI staatliche Akteure und Experten „beratend“ eingebunden (Selbstregulierung im weiten Sinn). Das Regulierungsarrangement und die Rolle des Staates werden seitens der SIEA insgesamt positiv bewertet.

Im *Filmsektor* ist in der Schweiz keine formale Einbindung von Verbrauchervertretern vorgesehen. Allerdings erfolgt eine deutlich stärkere, „mitentscheidende“ Involvierung staatlicher Akteure in der paritätisch besetzten Kommission für Jugendschutz im Film. Klassifizierungsentscheidungen der Industrie können durch staatliche Akteure beanstandet und korrigiert werden. Die Absenz von Korrekturen bei audiovisuellen Tonträgern kann als Indikator für adäquate Alterskennzeichnung durch die Selbstdекlaration der Industrie herangezogen werden. Der Branchenverband kritisiert jedoch die Beurteilungspraxis im Kinobereich, weil Alterseinstufungen zwischen unterschiedlichen involvierten Stellen divergieren und zu starken Inkohärenzen in der Bewertung und Signalisierung führen. Kritisiert werden seitens des Verbandes zudem die föderale Gesamtarchitektur des Jugendmedienschutzes

und Rechtsunsicherheiten, die durch die mangelnde Harmonisierung der gemeinsamen Vereinbarung mit den kantonalen Gesetzgebungen bedingt sind. Das Regulierungsarrangement und die Rolle des Staates werden seitens des SVV insgesamt nicht zufriedenstellend bewertet. Der Verband fordert medienübergreifend einheitliche Standards und eine zentral zuständige Stelle.



## 4 Jugendschutz in der Telekommunikation (Mehrwertdienste)

Als Problembereiche und zentrale Herausforderungen für die Regulierung zum Schutz Minderjähriger im Telekommunikationsbereich gelten v.a. potenziell hohe Kosten, die durch den Konsum von Telekommunikationsdienstleistungen verursacht werden sowie der Zugang zu erotischen oder pornografischen Inhalten (vgl. Bundesrat 2009b, 154f.).<sup>63</sup>

Die *Kostenrisiken* für Kinder und Jugendliche im Telekommunikationssektor bestehen laut Bundesrat (2009b, 154) darin, dass sie für Kommunikationsdienstleistungen weit mehr ausgeben, als ihr Budget erlaubt. Dies trifft insbesondere auf die Nutzung von Mobiltelefonen zu, wo bestimmte Anwendungen und Dienste, wie das Versenden und Empfangen von MMS oder eine Verbindung ins Internet, teuer werden können. Ebenso kann das Herunterladen von Klingeltönen, von Bildschirmhintergründen oder Spielen zu hohen Ausgaben führen. Die Konsumenten sind auch häufig ratlos bei Problemen im Zusammenhang mit Fernmeldediensten oder mit der Aktivierung, Deaktivierung oder Fakturierung von Mehrwertdiensten (Bundesrat 2009b, 148). Positiv für die Kostenkontrolle wirken sich die Pauschal tarife (Flatrate-Modelle) aus, die von den Telekommunikationsunternehmen angeboten werden.

Ein weiteres Risiko besteht durch den Kontakt mit *erotischen oder pornografischen Inhalten*, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind und deshalb nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden dürfen. Der Zugang zu ungeeigneten Inhalten kann sowohl über das Festnetz als auch über mobile Fernmeldedienste erfolgen. Erwachsenenunterhaltung wird über Internet- und über Mehrwertdienste angeboten. Laut Einschätzung des Bundesrates (2009b, 153) verliert der Konsum von erotischen Darstellungen über Mehrwertdienstnummern im Vergleich zum Internet jedoch zunehmend an Bedeutung. Die meisten Gefahren für Minderjährige im Bereich der Informationstechnologien gehen demnach von anderen Quellen als Mehrwertdiensten aus. Zentraler Faktor ist dabei das mobile Internet. Beispiele sind: Download von Bildern oder Filmen im Internet, das Verschicken von Bildern oder Filmsequenzen von Mobiltelefon zu Mobiltelefon, Belästigung oder potenziell gefährliche Kontakte (Bundesrat 2009b, 155).

Jugendschutz im Telekommunikationsbereich fokussiert sich vor allem auf *Mehrwertdienste* (Value Added Services, Premium Services). Mehrwertdienste sind Dienstleistungen, die von einem Mehrwertdienstanbieter über einen Fernmeldedienst erbracht werden. Die Rechnungslegung an den Kunden und das Inkasso erfolgt durch den Fernmeldedienstleister, der die Einnahmen mit dem Mehrwertdienstanbieter teilt. Andere kostenpflichtige Dienste, die ebenfalls über Telekommunikationsnetze erbracht werden, dem Kunden jedoch direkt von einem Inhaltsanbieter und nicht über einen zwischen geschalteten Fernmeldedienstleister verrechnet werden, gelten nicht als Mehrwertdienste im Sinn der Definition im Fernmeldegesetz (FMG)

Zur Kostenkontrolle und für die Bereitstellung der sogenannten „Erwachsenenunterhaltung“ im Bereich der Mehrwertdienste existieren sowohl staatlich-regulatorische Vorgaben als auch Selbstregu-

---

<sup>63</sup> Bundesrat (2009b): Evaluation zum Fernmeldemarkt. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats KVF-S vom 13. Januar 2009 (09.3002), (<https://biblio.parlament.ch/e-docs/353011.pdf>).

lierungsinitiativen der Branchen. Idealtypisch könnten Branchenmassnahmen die staatlich-regulatorischen Vorgaben zum Konsumenten- und Jugendschutz substanziell ergänzen und einen Beitrag zu einem besseren Jugendschutz leisten.

Im folgenden Abschnitt sollen deshalb die Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der Mehrwertdienste evaluiert werden. Dafür werden zuerst die Kontextfaktoren der Selbstregulierung bei Mehrwertdiensten aus theoretischer Sicht analysiert (Abschnitt 4.1). Anschliessend folgt ein kurzer Überblick zur staatlichen Regulierung bei Mehrwertdiensten (4.2), um die Rahmenbedingungen bestehender Selbstregulierung abzustecken. Im Hauptteil der Analyse wird mittels einer Evaluierung bestehender Brancheninitiativen gezeigt, welchen Beitrag die Selbstregulierung der Industrie für den Jugendschutz leisten kann (Abschnitt 4.3). Darin wird gezeigt, wo die Stärken und Schwächen der jeweiligen Selbstregulierungsinitiativen liegen, indem dafür insgesamt vier bestehende Selbstregulierungsinitiativen in der Schweiz in die Analyse einbezogen werden. Abschnitt 4.3.1 analysiert mehrere Initiativen der Fernmeldedienstleister, Abschnitt 4.3.2 analysiert die Initiative des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS). Abschnitt 4.4 fasst die Ergebnisse der Analyse noch einmal abschliessend zusammen.

#### 4.1 Potenziale für Selbstregulierung – Überblick zu Kontextfaktoren

Eine theoretische Analyse von Kontextfaktoren für die Regulierung von Mehrwertdiensten soll erste Anhaltspunkte einer möglichen Aufgabenverteilung für staatliche und private Akteure im Regulierungsarrangement liefern. Die Analyse geht davon aus, dass die Leistung von Selbstregulierungssystemen u.a. von spezifischen Kontextbedingungen abhängt, die als mehr oder weniger „ermöglichende Faktoren“ für Selbstregulierung wirken können. Dazu zählen die Charakteristika der Produkte und Industrien ebenso wie regulatorische Kontextbedingungen. Die Analyse gibt darüber Aufschluss, ob sich Selbstregulierung unter den jeweiligen Bedingungen nachhaltig etablieren und adäquat funktionieren kann. Darüber hinaus wird gezeigt, wo und warum sich eine staatliche Involvierung anbietet.

Die ermöglichenden Kontextfaktoren umfassen (Latzer et al. 2002; 2007; Just et al. 2007; Saurwein 2011):

- den direkten und indirekten Nutzen der Selbstregulierung für die Industrie;
- die Reputationssensitivität der Industrie;
- die Interventionskapazität des Staates;
- die Risiken in Folge von Regulierungsversagen;
- die Intensität der erforderlichen regulatorischen Intervention;
- die Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Interessen;
- die Anzahl der Marktteilnehmer und den Grad der Marktfragmentierung;
- die Wettbewerbsintensität;
- die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, um regulatorische Aufgaben wahrzunehmen.

Eine dauerhafte Etablierung einer Selbstregulierung ist dann wahrscheinlich, wenn damit ein *direkter Nutzen* für die Industrie verbunden ist. Als Anreize für Selbstregulierung in Form von Zugangskontrollen wirken vor allem Inkassoprobleme bei minderjährigen Kunden und mögliche Konflikte mit dem Jugendschutz. Dem steht jedoch der Aufwand für Jugendschutzmassnahmen gegenüber. Die Implementierung von Zugangsbeschränkungen in Form von technischen Zugriffssperren oder effektiven

Altersverifikationssystemen verursachen einen Aufwand für Betreiber von Mehrwertdiensten. Zu komplizierte Altersverifikationssysteme können auch Erwachsene von der Nutzung der Dienste abschrecken und zu Erlöseinbussen führen. Auch Kostenbeschränkungen führen zu Erlöseinbussen und liegen nicht im ökonomischen Interesse von Mehrwertdienstleistern. Es ist unwahrscheinlich, dass die Industrie aufgrund eines direkten Nutzens weitreichende und effektive Massnahmen zum Jugendschutz mittels Selbstregulierung implementiert. In der Regel sind öffentlicher Druck oder staatliche Intervention (Druck, Anreize) erforderlich, um Selbstregulierungsmassnahmen einzuführen. Der Nutzen und der Anreiz einer Selbstregulierung durch die Industrie ergeben sich damit auch indirekt: Zum einen dadurch, dass mittels Selbstregulierung eine staatliche Regulierung mitunter verhindert werden kann. Zum anderen durch die Vermeidung von Imageverlusten die auch zu ökonomischen Verlusten führen können. Ähnlich wie bei der Analyse der Film- und Spieleindustrie, sind die Reputationssensitivität der Industrie und die Interventionskapazität des Staates daher zentrale Kontextfaktoren, wenn es um Fragen der Etablierung und des nachhaltigen Bestands von Selbstregulierung für Mehrwertdienste geht.

Die *Interventionskapazität des Staates* kann sich auf die Etablierung und den Erfolg von Selbstregulierung auswirken. Wenn staatliche Akteure glaubhaft mit staatlichen regulatorischen Lösungen drohen können, kann dies eine selbstregulatorische Lösung anstossen, um eine mitunter strengere gesetzliche Regelung zu verhindern. Glaubhafte Drohungen können darüber hinaus Anreize schaffen, die Effektivität bestehender Systeme aufrecht zu erhalten oder zu verbessern. Zwar ist eine praktische Implementierung von Jugendschutzmassnahmen im Bereich von Mehrwertdiensten durch staatliche Stellen selbst nicht praktikabel (hoher Aufwand), die Interventionskapazität staatlicher Akteure im Fall von Jugendschutz bei Mehrwertdiensten ist jedoch deutlich vorhanden. Erstens besitzen staatliche Akteure grundsätzlich regulatorische Kompetenzen im Jugendmedienschutz, womit staatliche Intervention prinzipiell angedroht werden kann. Zweitens liegen in der Schweiz regulatorische Kompetenzen für Telekommunikationsdienste zentral beim Bund. Dies ermöglicht und erleichtert die Implementierung einer staatlichen Intervention auf Bundesebene.<sup>64</sup> Drittens sind staatliche Eingriffe in kommerzielle, unterhaltende Mehrwertdienstangebote weniger grundrechtlich sensibel als andere Beschränkungen im Mediensektor. Meinungsfreiheit spielt bei kommerziellen Mehrwertdiensten eine untergeordnete Rolle. Beschränkungen für nationale, staatliche Interventionsmöglichkeiten bestehen im Kommunikationssektor generell aufgrund der starken Internationalisierung. Im Bereich der Mehrwertdienste besteht jedoch durch die Melde- bzw. Konzessionierungspflicht für Fernmeldedienstanbieter eine nationale Gebundenheit. Mehrwertdienste hingegen werden international angeboten, was den nationalstaatlichen regulatorischen Zugriff tendenziell erschwert. Mit der Einzelnummerzuteilung wird diesbezüglich eine Kontrollmöglichkeit geschaffen.<sup>65</sup> Der Bundesrat (2009b, 148) verweist jedoch auf

---

<sup>64</sup> Für die Regulierung der unterschiedlichen Medienbereiche gilt eine geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen. Beim Bund liegt die Zuständigkeit für die Strafgesetzgebung sowie die Regulierungshoheit für die Bereiche Fernsehen, Radio und Telekommunikation. Die Kantone sind für die Bereiche Film und Unterhaltungsmedien (elektronische Trägermedien) zuständig. Der Bundesrat (2009b, 154) verweist jedoch darauf, dass im FMG keine allgemeine Ermächtigungsbasis besteht, die dem Bundesrat den Erlass von Jugendschutzrecht im Zusammenhang mit Informations- und Fernmeldetechnologien erlauben würde. Die bestehenden Jugendschutzbestimmungen im Fernmelderecht basieren auf Art. 12b FMG und betreffen Mehrwertdienste.

<sup>65</sup> Die Einzelnummerzuteilung (Individual Number Allocation, INA) ist die Voraussetzung dafür, dass Privatpersonen und Unternehmen im In- und Ausland Mehrwertdienste anbieten können. Die technischen und administrativen Vorschriften für die Einzelnummerzuteilung sehen bestimmte Voraussetzungen für die direkte Sperrung durch die Fernmeldedienstanbieter vor.

weitere Beschränkungen der staatlichen Interventionsmöglichkeiten im Bereich von Mehrwertdiensten. Es bestehen verschiedene technische Umsetzungsmöglichkeiten für Mehrwertdienste, um sich einer Beschränkung zu entziehen – z.B. Umgehungen von Nummern mittels Technik. In Bezug auf die Rechtsdurchsetzung „ist der Staat mit seinen – Anhörungsrechten, gesetzlichen Fristen und Instanzenzüge wahrenden – rechtsstaatlichen Verfahren zum Nummernwiderruf selbstverständlich nicht gleich flexibel wie die Anbieterinnen von Mehrwertdiensten, welche innerhalb weniger Stunden neue Mehrwertdienste auf neuen Nummern erstellen können“ (ebd.).

Wie bereits erwähnt, können auf der Seite der Industrie eine starke *Reputationssensitivität* und drohende Imageverluste zur Implementierung selbstregulatorischer Massnahmen beitragen. Aus theoretischer Perspektive wird eine starke Reputationssensitivität bei Unternehmen angenommen, die eine hohe öffentliche Bekanntheit haben und in ihren Markenaufbau investieren. Weiterhin gilt dies auch für Unternehmen, die im Endkundenmarkt agieren und Sanktionen durch Konsumenten zu befürchten haben. Im Mehrwertdienstsektor gilt dies für die involvierten Fernmeldedienstanbieter, die über eine sehr hohe Bekanntheit verfügen und Imageverluste befürchten müssen. Bei Mehrwertdienstleistern selbst ist der Faktor Reputationssensitivität nicht bei allen Marktteilnehmern gleich stark ausgeprägt.

Mehrwertdienste werden stark beworben. Werbestrategien und die Aufmerksamkeit der Kunden richten sich dabei jedoch primär auf die Dienste und nicht auf spezifische Marken oder die dahinter agierenden Unternehmen. Die öffentliche Bekanntheit jener Unternehmen, die Mehrwertdienste anbieten, ist in der Regel gering und die Reputationssensitivität entsprechend niedrig. Andererseits agieren Mehrwertdienstleister im Endkundenmarkt. Aus theoretischer Perspektive spricht dies für eine hohe Bedeutung der Kundenbindung, eine entsprechend hohe Reputationssensitivität und die Wahl entsprechend reputationsfördernder Geschäftsstrategien. In der Praxis zeigen sich jedoch wiederkehrend Probleme mit Mehrwertdiensten aufgrund von Betrugsfällen und überhöhten Kosten. Dies weist darauf, dass mitunter alternative Geschäftsstrategien gewählt werden, bei denen der Imageförderung und der Kundenbindung kein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Reputation spielt in diesen Fällen eine vergleichsweise geringere Rolle. Die Reputationssensitivität und damit die Motivation an Selbstregulierungsmassnahmen aus Imagegründen teilzunehmen, ist somit nicht über alle involvierten Akteure gleich verteilt. Dies kann sich nachteilig auf das Ziel eines adäquaten Jugendschutzes bei Mehrwertdiensten auswirken. Mit „free ridern“ und „schwarzen Schafen“, die sich geplanten oder bestehenden Initiativen nicht anschliessen, muss aus theoretischer Perspektive gerechnet werden. Auch in der Praxis wird vom Branchenverband darauf hingewiesen, dass es zahlreiche Trittbrettfahrer gibt (siehe Abschnitt 4.3.2).

Die möglichen *Folgen eines Regulierungsversagens* determinieren den Bedarf an einheitlichen Mindeststandards und die Notwendigkeit einer staatlichen Involvierung. Je höher die Risiken infolge einer fehlenden oder defizitären Regulierung, desto grösser der Bedarf an einheitlichen Mindeststandards und desto grösser der Bedarf an staatlicher Involvierung, um diese Mindeststandards flächendeckend durchzusetzen. Mit Blick auf den Jugendschutz sind zwei Formen des Regulierungsversagens im Bereich von Mehrwertdiensten zu beachten, die mit jeweils unterschiedlichen Folgen verbunden sind:

- *Zugriff auf ungeeignete Inhalte:* Regulierungsversagen kann durch das völlige Fehlen von Altersverifikationssystemen oder von systematischen Schwächen implementierter Altersverifikationssysteme bedingt sein. In diesen Fällen fehlen geeignete Zugangsbeschränkungen, die den Zugriff von Kindern und Jugendlichen auf ungeeignete Inhalte verhindern. Systematische Verifikationsdefizite könnten durch spezifische Standards verhindert werden, mit denen

die (technische) Form und damit die Qualität der Altersverifikation festgelegt ist, dabei sind auch Standards für einen adäquaten Datenschutz zu berücksichtigen. Der Bedarf an sehr hohen einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards in der Altersverifikation scheint jedoch gering. Zwar sind die gesellschaftlichen und individuellen Folgen einzelner Fälle von ungeeigneten Kontakten bei Telefonmehrwertdiensten nicht abschätzbar. Aber die Nutzung der Mehrwertdienste ist unter Minderjährigen aufgrund der damit verbundenen Kosten und alternativen Bezugsquellen wie dem Internet vermutlich kein Massenphänomen. Umgekehrt sollten Altersverifikationssysteme aber auch nicht völlig fehlen und eine Barriere für Minderjährige darstellen. So kann ein gewisses Schutzniveau gefördert werden. Hier besteht ein klarer Handlungsspielraum, der seitens der Industrie genutzt und über den Weg einer Selbstregulierung umgesetzt werden kann.

- *Preise/Kosten:* Regulierungsversagen im Bereich der Mehrwertdienste kann zudem durch Defizite bei der Kostentransparenz und -kontrolle bedingt sein. In diesen Fällen fehlen geeignete Massnahmen, die den Kunden Klarheit über die Kosten der Nutzung verschaffen (Transparenz). Weiterhin fehlen geeignete Instrumente, um unerwünscht hohe Kosten zu verhindern (Kostenkontrolle). Damit können erhebliche ökonomische Risiken für die Nutzer entstehen (Kostenrisiko). Aufgrund der potenziellen Höhe des Risikos im Einzelfall besteht ein Bedarf an einheitlichen verbindlichen Mindeststandards. Die potenzielle Schadenshöhe spricht für eine starke staatliche Involvement zur Durchsetzung von verbindlichen Mindeststandards bei Preistransparenz und Kostenkontrolle, die nicht unterlaufen werden dürfen.

Die Notwendigkeit einer staatlichen Involvement hängt des Weiteren von der *Intensität der regulatorischen Intervention* ab. Diese wird durch Charakteristika des Regulierungsproblems und die zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente bestimmt. Je niedriger die Eingriffsintensität, desto besser die Eignung für eine selbstregulatorische Lösung. Eine hohe Eingriffsintensität besteht beispielsweise bei Beschränkungen von Grundrechten, bei Marktzutrittsbeschränkungen oder bei Vorgaben, die bei Umsetzung sehr hohe Kosten verursachen. Die Eingriffsintensität im Fall der Regulierung von Mehrwertdiensten ist nach Problemlagen differenziert: Vorgaben zur Kostentransparenz sind wenig eingriffsintensiv. Eine Regulierung verändert hier lediglich die (Preis)Information über Dienstleistungen, aber nicht die Produkte oder Dienstleistungen an sich. Die Voraussetzungen für eine Selbstregulierung im Bereich der Preistransparenz sind – was die Interventionsintensität betrifft – entsprechend gut. Kostentransparenz liegt jedoch meist nicht im Interesse der Anbieter.

Für die Kostenkontrolle stehen unterschiedliche Massnahmen zur Verfügung, die mit einer unterschiedlichen Eingriffsintensität verbunden sind. Die Festlegung von maximalen Preisen ist eine Regulierungsvariante mit der die unternehmerische Freiheit vergleichsweise stark beschränkt wird. Die Eignung für eine selbstregulatorische Lösung ist entsprechend gering und Kostenlimiten sind zudem ebenfalls nicht im Interesse der Anbieter.

Bei Altersverifikationssystemen ist eine gewisse Eingriffsintensität grundsätzlich gegeben, weil der Zugang zu Dienstleistungen für Nutzer beschränkt bzw. erschwert wird. Die faktische Eingriffsintensität hängt aber von der Ausgestaltung der Systeme ab und kann nicht pauschal beurteilt werden. Generell erfordern Massnahmen zum Jugendschutz technische/organisatorische Vorkehrungen bei den Diensteanbietern. Die Implementierung und der Betrieb sind mit einem Aufwand verbunden, der mit der Qualität und Komplexität der Systeme variiert. Grundsätzlich erscheinen die damit verbundenen



Belastungen für Unternehmen jedoch nicht so hoch, als dass diese einer staatlichen Deckung bedürfen würden. Selbstregulatorische Lösungen sind angemessen, was die Eingriffsintensität gemessen am Aufwand betrifft.

Der Grad zwischen öffentlichen und privat-industriellen *Interessenskonflikten* ist mitentscheidend dafür, ob eine selbstregulatorische Lösung angemessen ist. Je niedriger die Interessensgegensätze, desto geeigneter sind selbstregulatorische Lösungen. Inwieweit Industrieinteressen in Bezug auf Jugendschutzfragen homogen sind, kann hier nicht abschliessend beurteilt werden. Konflikte zwischen verschiedenen Mehrwertdienstleistern sowie zwischen Mehrwertdienstleistern und Fernmeldediensteanbietern deuten auf generelle Interessendivergenzen in der Branche hin. Diese zeigen sich beispielsweise in der Schweiz durch den Austritt der Fernmeldediensteanbieter aus dem Verband der Mehrwertdienstleister (SAVASS). Inwiefern solche Interessengegensätze durch den Jugendschutz mitbedingt sind bzw. diesen tangieren, ist nicht abzuschätzen. Im Fall des Jugendschutzes bei Mehrwertdiensten bestehen relevante Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Eltern von Minderjährigen wünschen eine hohe Kontrolle über Kosten und wirksame Zugangsschranken zu ungeeigneten Inhalten. Kostenschranken und Preistransparenz liegen nicht im Interesse der Anbieter. Seitens der Mehrwertdiensteanbieter bestehen zwar keine hohen Anreize ihr Geschäft speziell auf ungeeignete Dienstleistungen für Minderjährige auszurichten (Inkassoprobleme, Konflikte mit Jugendschutz). Für Mehrwertdienstleister sind aber die Massnahmen zum Jugendschutz mit Aufwand, Kosten und Erlöseinbussen verbunden. Dies spricht für staatliche Vorgaben zur Implementierung von Jugendschutzmassnahmen.

Die Möglichkeiten zur Selbstregulierung werden durch die Anzahl der Marktteilnehmer, den Grad der *Marktfragmentierung* und die Intensität des Wettbewerbs mitbestimmt. Je höher die Anzahl der Marktteilnehmer und je fragmentierter die Industrie, desto schwieriger ist es Selbstregulierungsinitiativen mit starker Abdeckung einzuführen und ihren Bestand zu sichern. Je stärker die Wettbewerbsintensität, desto stärker die Fokussierung auf ökonomischen Erfolg und desto geringer die Anreize, dass neben ökonomischen Zielsetzungen auch soziale Ziele verfolgt werden. Im Bereich der Mehrwertdienste zeigen sich damit unterschiedlich gute Voraussetzungen für Selbstregulierung.

Insgesamt ist die Nutzung von kostenpflichtigen Mehrwertdiensten rückläufig und die Umsätze sinken. In der Schweiz verweist der Branchenverband der Mehrwertdienstleister (SAVASS) beispielsweise darauf, dass „Mehrwertdienste rückläufig sind, denn es ist einfach zu teuer. Im Internet finden sie sowieso alles“ (Interview U.G).<sup>66</sup> Auch die Nutzung von Mehrwertdiensten mit Erwachsenenunterhaltung nimmt aufgrund des kostenlosen Konkurrenzangebotes im Internet ab. Im Zuge des Abwärtstrends besteht die Gefahr, dass es zu einer stärkeren Fokussierung auf ökonomische Ziele kommt, die auf Kosten sozialer Ziele wie dem Jugendschutz erfolgt. Dies schliesst nicht aus, dass einzelne Akteure versuchen, im Wettbewerb Reputationsvorteile mittels Selbstregulierung zu generieren. Zudem ist im Bereich der Mehrwertdienstleistungen aufgrund der unterschiedlichen involvierten Akteure eine gewisse Marktfragmentierung gegeben. Zwar ist im Mobilfunkbereich der Markt mit fünf Anbietern in der Schweiz in der Schweiz überschaubar. Im Festnetzbereich sind jedoch über 200 Fernmeldediensteanbieter registriert, von denen etwa 90 auch aktiv Dienste anbieten (Bundesrat 2009b). Signifikante Marktanteile halten aber nur wenige Anbieter im Festnetzbereich.<sup>67</sup> Im Mehrwertdienstsektor

---

<sup>66</sup> Das Interview wurde mit dem Präsidenten der SAVASS, Ulrich Giezendanner geführt, (Interview U.G.).

<sup>67</sup> Siehe aktuelle Zahlen der ComCom (2014a,b).

sind laut Auskunft des BAKOM im Februar 2014 über 20'000 Mehrwertdienstnummern (090x) registriert, wobei 5'649 Nummern für den Bereich der Erwachsenenunterhaltung (0906) vergeben sind. Die Nummern verteilen sich auf 2'557 Anbieter von Mehrwertdiensten, davon 248 Anbieter im Bereich der Erwachsenenunterhaltung. Hinzu kommen SMS- und MMS-Dienste, die über Short-IDs erbracht werden. Aufgrund der Vielzahl der Anbieter ist daher von einer starken Marktfragmentierung auszugehen. Zudem profitieren „unseriöse Verkäufer [...] davon, dass es einfach und mit geringem Aufwand möglich ist, Mehrwertdienste anzubieten und bei Problemen wieder vom Markt zu verschwinden“ (Bundesrat 2009b, 146). Dies spricht für Barrieren bei der Initiierung, Implementierung, Durchsetzung und Kontrolle von Mehrwertdiensten mittels Selbstregulierung. Praktisch könnte jedoch die Anzahl der Unternehmen, die einen Grossteil des Marktvolumens auf sich vereinen, besser überschaubar sein. Die Voraussetzungen für eine hohe Reichweite selbstregulatorischer Massnahmen wären durch klare Erkennbarkeit der Anbieter so gesehen besser. Aufgrund fehlender Marktdaten können die Voraussetzungen jedoch nicht abschliessend bewertet werden.

Die Umsetzung der Selbstregulierung erfolgt durch Organisationen wie Branchenverbände, die idealerweise über ausreichend Reichweite, Kapazitäten und Autorität verfügen, um regulatorische Aufgaben wahrzunehmen. Die Verfügbarkeit von entsprechend anerkannten Organisationen ist ein wesentlicher Faktor für die Einführung und den nachhaltigen Bestand von Selbstregulierung. Sowohl im Telekommunikationssektor als auch im Bereich der Mehrwertdienste sind strukturelle Voraussetzungen in Form organisierter Branchenverbände vorhanden. In der Schweiz bestehen mit dem Schweizerischen Verband der Telekommunikation (asut) und der Swiss Association Value Added Services (SAVASS) nationale Branchenverbände in den Bereichen Telekommunikation und Mehrwertdienste. Asut und SAVASS haben jeweils Selbstregulierungsinitiativen eingeführt. Eine detaillierte Evaluierung der Brancheninitiativen erfolgt im Abschnitt 4.3.

## Schlussfolgerungen

Zusammenfassend legt die theoretische Analyse von Kontextfaktoren für die Regulierung von Mehrwertdiensten ein Regulierungsarrangement mit starker staatlicher Regulierung nahe, das durch effektive Massnahmen im Bereich der Selbstregulierung substanziell weiter ergänzt und verbessert wird.

Die Analyse verdeutlicht, dass Jugendschutz bei Mehrwertdiensten nicht ausschliesslich der Industrie überlassen werden kann. Gegen eine reine Selbstregulierung sprechen Anreizdefizite für Selbstregulierung, keine einheitlich hohe Reputationssensitivität in der Branche, Free-Rider-Probleme, die Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen, die Marktfragmentierung und der teilweise vorhandene Bedarf an einheitlichen, verbindlichen Mindeststandards (Preistransparenz, Kostenkontrolle), der nur durch staatliche Regulierung sichergestellt werden kann. Als Interventionsstrategie sind staatlich verordnete Verhaltensbeschränkungen für Marktakteure geeignet, von denen auch praktisch Gebrauch gemacht wird (siehe Abschnitt 4.2).

Für die Selbstregulierung sprechen die abnehmende Bedeutung von erotisch/pornografischen Mehrwertdiensten für Jugendliche und die damit verbundene Verringerung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Kontaktes mit ungeeigneten Inhalten. Weiterhin sprechen für eine Selbstregulierung auch die vergleichsweise geringen Risiken in Folge eines Regulierungsversagens im Bereich der Zugangskontrolle, die teilweise niedrige Eingriffsintensität der regulatorischen Massnahmen (Transparenz, Massnahmen zur Altersverifikation) und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, die regulatorische Aufgaben wahrnehmen können.

## 4.2 Staatliche Regulierung von Mehrwertdiensten zum Jugendschutz

Für die Regulierung von Mehrwertdiensten in der Schweiz gelten verschiedene rechtliche Bestimmungen, die vor allem dem Konsumentenschutz dienen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Bestimmungen gegeben. Dies ist notwendig, um anschliessend das Verhältnis von staatlicher Regulierung und Brancheninitiativen zu zeigen, und um den Mehrwert der Selbstregulierung gegenüber staatlicher Regulierung zu erfassen.

Eine *staatliche Regulierung* der Mehrwertdienste zum Jugendschutz erfolgt durch die einschlägigen Vorgaben von Art. 197 des Strafgesetzbuches (StGB) betreffend weiche Pornografie und durch Regelungen von Mehrwertdiensten im Telekommunikationsrecht, v.a. im Rahmen der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV).

Spezifische Auflagen zur Regulierung der Mehrwertdienste im Telekommunikationssektor finden sich u.a. im Fernmeldegesetz (FMG)<sup>68</sup> und in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV).<sup>69</sup> Art. 12b des Fernmeldegesetzes (FMG) legt fest, dass der Bundesrat Mehrwertdienste regelt, um deren Missbrauch zu verhindern. Dies soll u.a. durch Vorschriften erfolgen, nach denen Mehrwertdienste auf Grund der Nummern als solche erkannt werden können. Zudem sieht das FMG vor, dass der Bundesrat zum Konsumentenschutz Preisobergrenzen, Vorschriften zur Preisbekanntgabe und zur Niederlassung der Dienstanbieter festlegt. Präzisierungen und Ergänzungen dieser Vorgaben erfolgen v.a. mit der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) und der Preisbekanntgabeverordnung (PBV).<sup>70</sup> Um das Risiko von Missbräuchen und von zu hohen Kosten einzuschränken, legt Art. 39 FDV Preisobergrenzen für Mehrwertdienste fest. Es gelten jeweils unterschiedliche Höchstsätze für Anmelde-, Grund- und zeitabhängige Gebühren. Pro Verbindung bzw. Anmeldung dürfen ausserdem keinesfalls mehr als CHF 400 abgerechnet werden. Diese Preisobergrenzen dienen jedoch nicht speziell dem Jugendschutz, sondern gelten für alle Konsumenten, unabhängig davon, ob sie volljährig sind oder nicht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Kostenlimiten die durchschnittlichen Budgets von Jugendlichen um ein Vielfaches überschreiten und damit keinen geeigneten Jugendschutz bieten. Flankierend zu Kostenlimiten gelten in der PBV Regeln zur klaren Bekanntgabe der Preise aller über FDA angebotenen Dienste, darunter auch Mehrwertdienste sowie Vorgaben zum Vorgehen bei der Bestellung und Abbestellung eines Abonnements.

Im Fall von Kostenstreitigkeiten sieht Art. 12c FMG die Möglichkeit einer vom Mehrwertdiensteanbieter zu bezahlenden Streitschlichtung vor. Dafür zuständig ist die Schlichtungsstelle ombudscom, deren Aufgabe darin besteht faire Lösungen für die Beilegung von Streitfällen zwischen Konsumenten und ihren Fernmelde- oder Mehrwertdiensteanbietern zu finden. Im Mai 2005 wurde auf Betreiben von Swisscom, UPC Cablecom, Orange, Sunrise sowie den Konsumentenorganisationen Konsumentenforum und Fédération Romande des Consommateurs die ombudscom als Schlichtungsstelle der Telekommunikationsbranche eingerichtet. Streitigkeiten über Mehrwertdienste wurden von ombudscom zunächst (bis 2008) jedoch noch nicht behandelt. 2008 wurde die Ombudsstelle der Telekommunikationsbranche auf Basis von Änderungen im Fernmeldegesetz (Art. 12c FMG) in eine Stiftung umgewandelt und dem Zuständigkeitsbereich des BAKOM zugeordnet. Seit 2008 werden von

---

<sup>68</sup> SR 784.10, Fernmeldegesetz (FMG), <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19970160/index.html>.

<sup>69</sup> SR 784.101.1, Verordnung über Fernmeldedienste (FDV), <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20063267/index.html>.

<sup>70</sup> SR 942.211, Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen (Preisbekanntgabeverordnung, PBV), <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19780313/index.html>.

der Ombudsstelle auch Schlichtungsverfahren bei Reklamationen über Mehrwertdienste durchgeführt, wobei der Branchenverband der Mehrwertdienstleister SAVASS im Stiftungsrat eingebunden ist und die Interessen der Mehrwertdienstbranche vertritt.

Seitens der ombudscom kann ein Schlichtungsverfahren eingeleitet werden, wenn u.a. die begehrende Partei glaubhaft darlegt, vorher mit der anderen Partei eine Einigung gesucht zu haben, wobei der letzte Kontakt in der strittigen Angelegenheit in der Regel nicht mehr als 12 Monate zurückliegen darf. Die betroffenen Anbieter sind gesetzlich verpflichtet am Schlichtungsverfahren teilzunehmen (Art. 47 FDV). Die Schlichtungsstelle behandelt jährlich eine Vielzahl von Anfragen und Streitfällen in Bezug auf Mehrwertdienste. Im Jahr 2012 gingen beispielsweise 568 Reklamationen bezüglich Mehrwertdiensten bei der Schlichtungsstelle ein (ombudscom 2012, 334).

Die Schlichtungsstelle funktioniert laut Einschätzung des Bundesrates (2009b, 152) „sehr zufriedenstellend“. Auch der Branchenverband der Mehrwertdienstleister beurteilt das Verfahren als grundsätzlich „fair und unabhängig“ und bestätigt, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Branchenverband und der Schlichtungsstelle „recht gut funktioniert“. Optimierungsbedarf besteht jedoch „bei der Finanzierung von gewissen Verfahren, die den Mehrwertdienstleistern aufgebürdet wird, auch wenn diese nicht direkt beteiligt sind“.<sup>71</sup>

Die institutionelle Entwicklung der Schlichtungsstelle ombudscom verweist auf Transformationsprozesse im Kontinuum zwischen reiner Selbstregulierung und staatlicher Regulierung. Die Ombudsstelle wurde ursprünglich als Selbstregulierungsinitiative der Industrie von den Fernmeldediensteanbietern unter Einbindung des Konsumentenschutzes initiiert. Heute agiert ombudscom als staatlich autorisiertes Expertengremium auf Grundlage eines Vertrages mit dem BAKOM operativ unabhängig und unter massgeblicher Einbindung von Fernmelde- und Mehrwertdiensteanbietern sowie Konsumentenschutzorganisationen, die im Stiftungsrat repräsentiert sind.

Gemäss Art. 36 Ziffer 5 FDV müssen Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten einer separaten, für die Kunden klar erkennbaren Kategorie angehören (*Erkennbarkeit*). So ist z.B. der Nummernbereich 0906 gemäss der Aufteilung der Nummernbereiche der E.164-Nummerierungspläne ausschliesslich für Dienstleistungen im Bereich „Erwachsenenunterhaltung“ vorgesehen.<sup>72</sup> Analoge Vorschriften zur Erkennbarkeit gelten für die Bereitstellung von Mehrwertdiensten mittels SMS oder MMS sowie für andere Mehrwertdienste, die weder über Adressierungselemente des Nummerierungsplans E.164 noch mittels SMS oder MMS bereitgestellt werden (vgl. Art. 36 FDV).<sup>73</sup> Art. 15d Ziffer 2 der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV)<sup>74</sup> legt beispielsweise fest, dass Inhaber einer Bewilligung zur Verwaltung und Zuteilung von Kurznummern für SMS- und MMS-Dienste jene Kurznummernbereiche definieren, die ausschliesslich der Bereitstellung

---

<sup>71</sup> Auskunft der SAVASS per e-Mail vom 7.2.2014.

<sup>72</sup> Inhaberinnen und Inhaber können unter diesen Nummern eine Dienstleistung anbieten, welche von Anrufern mit einem Preisaufschlag auf der Verbindungsgebühr vergütet wird. Dieser Preisaufschlag wird der Inhaberin oder dem Inhaber der Nummer von der FDA je nach vertraglicher Vereinbarung anteilmässig oder gesamthaft vergütet.

<sup>73</sup> Mehrwertdienste ohne Nummer sind z.B. WAP-Dienste. WAP (Wireless Application Protocol) ist ein Standard, um Internetinhalte für Mobiltelefone verfügbar zu machen. Art. 36 FDV verlangt auch für solche Dienste eine Erkennbarkeit, Art. 12c FMG sieht dies nicht explizit vor.

<sup>74</sup> SR 784.104 Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV), <http://www.admin.ch/-opc/de/classified-compilation/19970410/index.html>.

von Diensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten vorbehalten sind. Dies soll sicherstellen, dass diese Dienste nur über Nummern dieser Bereiche angeboten werden. Diese Vorgaben dienen einerseits der Transparenz für die Konsumenten, andererseits knüpfen Regelungen zum Konsumenten- und Jugendschutz an den festgelegten Nummern- und Dienstkategorien an.

So sieht Art. 40 FDV generell vor, dass Anbieter von Fernmeldediensten für Kunden gratis Sperrsets anbieten. Die Sperrung kann alle Mehrwertdienste betreffen oder nur diejenigen, die für erotische Angebote reserviert sind. Die Anbieter müssen ihre Kundschaft mindestens einmal jährlich über die Sperrmöglichkeiten informieren. Art. 41 FDV setzt *spezifische Vorgaben zum Schutz Minderjähriger*: Die Anbieter von Fernmeldediensten haben demnach für Kunden oder Hauptbenutzer unter 16 Jahren, soweit deren Alter dem Anbieter bekannt ist, den Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten zu sperren. Dies gilt für:

- Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten (0906-Nummern)
- über Kurznummern bereitgestellte SMS- und MMS-Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten
- Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten, die weder über Adressierungselemente des Nummerierungsplans E.164 noch mittels SMS oder MMS bereitgestellt werden.

Um zu entscheiden, ob der Zugang gesperrt werden muss, sind die Anbieter von *mobilen* Fernmeldediensten verpflichtet, beim Abschluss des Vertrags und beim Verkauf einer neuen Fernmeldeend-einrichtung das Alter des Hauptbenutzers zu registrieren, falls dieser unter 16 Jahre alt ist. Im Zweifelsfall haben Anbieter von mobilen Fernmeldediensten zu verlangen, dass ein gültiger Reisepass, eine gültige Identitätskarte oder ein anderes zulässiges Reisedokument vorgezeigt wird. Die Einhaltung der verwaltungsrechtlichen Sperrpflichten kann nötigenfalls mit den aufsichtsrechtlichen Mitteln gemäss Art. 58 und Art. 60 des Fernmeldegesetzes durchgesetzt werden.

Neben diesen spezifischen Auflagen zur Regulierung der Mehrwertdienste bestehen für pornografische Inhalte die einschlägigen Strafnormen gemäss Art. 197 Ziffer 1 des Strafgesetzbuches (StGB).<sup>75</sup> Art. 197 StGB verbietet es, Personen unter 16 Jahren *pornografische Inhalte* zugänglich zu machen, unabhängig davon, welche technologische Infrastruktur (Telefon, Internet, Fernsehen) dabei benutzt wird. Dieses Verbot gilt demnach auch für die Mehrwertdienste im Telekommunikationssektor. „Für die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals genügt es, wenn der Täter einem Kind oder Jugendlichen unter 16 Jahren, und sei es nur durch das Bereitstellen [...] die Möglichkeit eröffnet, sich durch sinnliche Wahrnehmung vom strafrechtlich relevanten Inhalt Kenntnis zu verschaffen [...]. Die Tatbestandsmässigkeit entfällt nur dann, wenn durch eine *technische oder sonstige Massnahme* die Möglichkeit der Wahrnehmung durch Personen unter 16 Jahren mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen wird“ (Schwarzenegger 2012, 62). Sicherungs- oder Sperrmassnahmen, die von Seiten der Inhaltsanbieter eingesetzt werden, müssen so ausgestaltet werden, dass sie nur mit besonderer Anstrengung der unter 16-Jährigen beseitigt bzw. umgangen werden können. Hindernisse, die mühelos oder mit geringer Mühe umgangen werden können, sind ungenügend. Weder die Rechtsprechung noch

---

<sup>75</sup> SR 311.0, Schweizerisches Strafgesetzbuch, <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083-/index.html> sowie einschlägige Gerichtsurteile (vgl. BGE 131 IV 67 und BGE 119 IV 151 in Bezug auf Tonaufnahmen; BGE 131 IV 71 in Bezug auf Warnhinweise). Speziell mit dem Urteil 6P.122/2004 vom 8.3.2005 (BGE 131 IV 71) hat sich das Bundesgericht zur Problematik der Adult Checker geäussert und dabei festgehalten, dass ein einfaches Anklicken eines Warnhinweises nicht genügt, um den Jugendschutz des Art. 197 Abs. 1 StGB zu gewährleisten.

der Gesetzgeber haben bislang jedoch klar festgelegt, welche Sicherungs- oder Sperrmassnahmen zu implementieren sind, um weiche Pornografie rechtmässig einem erwachsenen Publikum zugänglich zu machen (vgl. Schwarzenegger 2012). Da sich die Strafgerichte meistens nur mit der Frage befassen, ob ein Angeklagter genügend getan hat, um eine wirksame Alterskontrolle zu gewährleisten, wird der Anwendungsbereich von Art. 197 Ziffer 1 StGB jeweils nur negativ abgegrenzt. *Nicht ausreichend* sind gemäss einschlägiger Rechtsprechung Warnhinweise mit der Möglichkeit zur Selbstdeklaration ohne effektive Altersverifikation, Online-Registrierungen ohne effektive Altersverifikation sowie Eingabemasken mit der Möglichkeit zur Selbstdeklaration in SMS- und MMS-Diensten ohne effektive Altersverifikation (vgl. Schwarzenegger 2012, 79f.). Laut Stellungnahme des Bundesrates (2007) in Reaktion auf einen parlamentarischen Vorstoss (Motion 06.3884, Rolf Schweiger)<sup>76</sup> ist es „daher Aufgabe der zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden, solche Machenschaften soweit möglich zu unterbinden“.<sup>77</sup> Weiter hält der Bundesrat in seiner Stellungnahme generell fest, „dass beim Umgang mit Pornografie ein absoluter Jugendschutz nicht gewährleistet und durchgesetzt werden kann“ (ebd.). Eine wesentliche Verbesserung des Jugendschutzes könne auch nicht dadurch erreicht werden, „dass das kommerzielle Anbieten und Verbreiten von weicher Pornografie über Fernmeldedienste generell verboten wird“. Vielmehr wäre es unverhältnismässig, „zum Zwecke des Jugendschutzes auch sämtlichen Erwachsenen den Zugang zu weicher Pornografie per se zu verunmöglichen“ (ebd.).

Insgesamt bestehen damit für Telekommunikations-Mehrwertdienste etliche staatliche Regulierungen. Seitens des Bundesrates (2009b, 155f.; 2012, 40) wurden jedoch *Schutzlücken* in den rechtlichen Grundlagen identifiziert, die auf einen *Spielraum* verweisen, der für Selbstregulierung genutzt werden könnte.<sup>78</sup>

Im bestehenden Rechtsrahmen finden sich keine spezifischen Massnahmen zur Bekämpfung des Risikos übermässiger Ausgaben von Minderjährigen in Zusammenhang mit dem Konsum von Fernmeldediensten. Auch hier besteht Spielraum für Selbstregulierung.

Ein klarer Handlungsspielraum für Selbstregulierung besteht auch im Bereich der Altersverifikationssysteme bei Erwachsenenunterhaltung. Der Rechtsrahmen fordert eine Alterskontrolle, denn Gerichte haben festgestellt, dass eine einfache Selbstdeklaration keine adäquate Zugangshürde darstellt. Bislang sind jedoch keine spezifischen Standards festgelegt, die eine praktikable Lösung mit ausreichendem Schutzniveau bieten. Diese könnten im Rahmen von Industrieinitiativen entwickelt und mittels Selbstregulierung definiert und umgesetzt werden. Dabei ist u.a. auf eine Balance zwischen Wirksamkeit, Praktikabilität und einem adäquaten Datenschutzniveau<sup>79</sup> zu achten.

---

<sup>76</sup> Motion 06.3884, Rolf Schweiger: Keine kommerzielle Pornografie auf Handys, [http://www.parlament.ch/d/suche/-seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20063884](http://www.parlament.ch/d/suche/-seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20063884).

<sup>77</sup> Zur Praxis der Durchsetzung siehe Huegeli und Bolliger (2015).

<sup>78</sup> Schutzlücken wurden vom Bundesrat 2009 im Rahmen des Berichts zur Evaluation des Fernmeldemarktes benannt und im Ergänzungsbericht (2012, 40) wiederholt. „Der Bundesrat verfügt nicht über die Kompetenz, eine monatliche Ausgabenlimite für das Mobilfunkabonnement festzusetzen oder die Fernmeldediensteanbieterinnen zu verpflichten, ihre Kundschaft auf die bestehenden technischen Lösungen für den Jugendschutz (namentlich Filter) aufmerksam zu machen“.

<sup>79</sup> Bei der Entwicklung und Implementierung von Altersverifikationssystemen sind neben der Wirksamkeit auch Aspekte des Datenschutzes zu beachten. Die Projektgruppe Datenschutz, Persönlichkeitsrechte der Enquete-Kommission des deutschen Bundestages hat sich mit dem Aspekt der Altersverifikation aus datenschutzrechtlicher Sicht befasst und kommt diesbezüglich zu einem kritischen Urteil. Sie konstatiert: „Einer Altersverifikation, die zu einer eindeutigen Identifizierung des Nutzers führt, würde jedoch das Datenschutzrecht entgegenstehen. Denn diese hätte einen viel gravierenderen Eingriff zur Folge als das bisherige Fehlen datenschutzrechtlich hinreichend bedarfsgerecht zugeschnittener Angebote.“ (Deutscher Bundestag 2013, 26).

Der Bundesrat macht explizit auf Probleme bei der Rechtsdurchsetzung bei Mehrwertdiensten aufmerksam. Hier könnten Selbstregulierungsinitiativen einen Mehrwert darstellen, wenn eine adäquate Kontrolle und Sanktionierung gelingt.

Das vom FMG eingeführte Schutzsystem für Minderjährige gilt nur für gebührenpflichtige Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten (Mehrwertdienste für Erwachsene) und ermöglicht somit keine Filterung von kostenlosen Inhalten, auf die Minderjährige über andere Kanäle zugreifen könnten. Überlegt wird dahingehend die Einführung einer Verpflichtung für Fernmeldediensteanbieter, ihre Kunden auf technische Lösungen zum Kinderschutz aufmerksam zu machen. Dies betrifft jedoch v.a. den Internetbereich (siehe Abschnitt 5) und nicht die Mehrwertdienstangebote, die in diesem Abschnitt im Zentrum stehen.

Im Folgenden werden die Brancheninitiativen zur Selbstregulierung analysiert und u.a. dahingehend überprüft, ob sie den skizzierten Spielraum für Selbstregulierung nutzen und so einen regulatorischen Mehrwert bieten.

### **4.3 Initiativen der Branchen zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten**

Die staatlichen regulatorischen Vorgaben zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten im Telekommunikationssektor werden aktuell von folgenden vier Selbstregulierungsinitiativen ergänzt:

- Die „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“, die seit 2008 besteht und die u.a. einige einschlägige Bestimmungen für Mehrwertdienste enthält;
- Die „Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste“, die 2003 im Rahmen der asut beschlossen wurde;
- Der „Code of Conduct mobile Mehrwertdienste“, der im August 2007 von vier Mobilfunkbetreiber (Swisscom AG, Sunrise Communications AG, Orange Communication SA und Tele2 AG) unterzeichnet wurde;
- Der „Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister“, der 2006 vom Branchenverband SAVASS beschlossen wurde.

Im Folgenden werden zuerst jene Selbstregulierungsinitiativen evaluiert, die seitens der Fernmeldediensteanbieter eingerichtet wurden. Eine wichtige Rolle nimmt dabei der Schweizerische Verband der Telekommunikation asut ein, der Träger zweier Selbstregulierungsinitiativen ist (siehe Abschnitt 4.3.1.1). Ebenfalls wird von den Fernmeldediensteanbietern (aber nicht im Rahmen der asut) der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste (Abschnitt 4.3.1.2) umgesetzt und evaluiert. Abschliessend (Abschnitt 4.3.2) wird die Selbstregulierungsinitiative der Mehrwertdiensteanbieter analysiert.

#### **4.3.1 Selbstregulierungsinitiativen der Fernmeldediensteanbieter**

##### **4.3.1.1 Schweizerischer Verband der Telekommunikation asut**

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation asut<sup>80</sup> wurde 1974 als Verband der Telekommunikationsbenutzer gegründet und ist ein Verein im Sinne der Art. 60ff. ZGB mit Sitz in Bern. 2006

---

<sup>80</sup> Das Interview mit asut wurde im Juni 2013 mit Michael In Albon (M.I.A) geführt. In Albon ist Beauftragter für Jugendmedienschutz und Medienkompetenz bei der Swisscom und auch bei der asut für das Thema Jugendschutz zuständig.

erfolgte eine Fusionierung mit dem Telecom-Branchenverbandes SICTA. Seither sind Telekommunikationsanbieter und Telekommunikationsnutzer in einem gemeinsamen Verband integriert. Der Verband repräsentiert die Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Allerdings traten 2012 mit UPC Cablecom, Orange und Sunrise wichtige Akteure am Telekommunikationsmarkt aus der asut aus.

Die asut trägt mit zwei Brancheninitiativen zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten bei. Zum einen mit der „Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste“, die 2003 im Rahmen der SICTA beschlossen wurde. Zum anderen mit der „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“, die seit 2008 besteht, und in der, neben Massnahmen zum Jugendschutz im Internet, auch Massnahmen im Bereich von Mehrwertdiensten getroffen werden.

### **Selbstregulierungsinitiativen der asut: Gründung und Entwicklung**

Die Ausarbeitung der Branchenvereinbarung der asut im Bereich der Telekommunikations-Mehrwertdienste begann im Herbst 2002 im Rahmen des Telecom-Branchenverbandes SICTA. Anlass für die Initiierung war die Häufung von Problemen mit Mehrwertdiensten, die sich in betrügerischen Angeboten, hohen Rechnungen für Endkunden und einer stark steigenden Anzahl an Kundenreklamationen zeigten. Etliche der Probleme traten zu dieser Zeit aufgrund sogenannter Dialer-Programme<sup>81</sup> auf, mit denen mehr oder weniger automatisch teure Verbindungen zu Mehrwertdiensten hergestellt wurden. Dialer wurden vielfach von unseriösen, teilweise kriminellen Anbietern verbreitet, die ohne ausdrückliche oder mit nur unzureichender Zustimmung des Kunden erhöhte Gebühren verrechneten. In Reaktion auf Missbräuche und steigende Reklamationen im Bereich der Telekommunikations-Mehrwertdienste wurde im Rahmen der SICTA im Juni 2003 die „Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste“ beschlossen, mit der Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug festgelegt und die Handhabung von Kundenreklamationen geregelt wurde bzw. werden. Im Bereich des Jugendschutzes wird mit der Brancheninitiative u.a. festgelegt, dass Fernmeldediensteanbieter ihre Mehrwertdiensteanbieter vertraglich dazu verpflichten, Jugendschutzbestimmungen einzuhalten und im Fall erotischer/pornografischer Angebote eine Altersidentifikation vorzunehmen. Jugendschutz steht jedoch generell nicht im Zentrum der Branchenvereinbarung. Die Branchenvereinbarung ist aktuell in der Version 5 vom 30. September 2007 in Kraft.

Mehrwertdienste wurden 2008 auch mit der „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“ einbezogen. Anlass für die Brancheninitiative war die Verschärfung des öffentlichen Diskurses über Jugendschutz in Neuen Medien der sich auch „in einer wachsenden Besorgnis“ der asut und ihrer Mitglieder darüber niederschlug, „dass sich Jugendliche durch die Neuen Medien Inhalten aussetzen, welche für Ihre körperliche oder seelische Integrität nachteilig sein können“.<sup>82</sup> Die asut wollte mit der Brancheninitiative v.a. Schritte zur Prävention und zur Förderung von Medienkompetenzen setzen. Dabei

---

<sup>81</sup> Dialer (vom englischen dial für „wählen“), auch Einwahlprogramme genannt, sind im engeren Sinne Computerprogramme, mit deren Hilfe eine Wählverbindung zum Internet oder anderen Rechnernetzen aufgebaut werden kann. Besondere Bekanntheit erreichten sie durch die zahlreichen Missbrauchsfälle im Bereich der Premium-Rate-Dialer, welche oftmals ungewollt und unbemerkt teure Datenmehrwertdienste anwählen und so zu hohen Kosten bei den Geschädigten führen (siehe <http://de.wikipedia.org/wiki/Dialer>).

<sup>82</sup> Siehe asut (2008, 2), Präambel zur Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz.



sollen neben unternehmenseigenen, technischen und betrieblichen Massnahmen auch Aktivitäten gesetzt werden, um Eltern, Erziehende und Lehrpersonen bei deren Arbeit im Bereich der Medienerziehung zu unterstützen. Im Bereich des Jugendschutzes bei Mehrwertdiensten griff die Branchenvereinbarung v.a. die damals neuen rechtlichen Vorgaben zum Jugendschutz auf, die mit der Verordnung über Fernmeldedienste (2007) festgelegt wurden. Festgeschrieben wurden v.a. Massnahmen zur Sperrung des Zugangs für Minderjährige zu Mehrwertdiensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten. Darüber hinaus legte die Branchenvereinbarung bereits 2008 Pflichten zur Erfassung des Alters der Nutzer bei Mobilfunkabonnements und Prepaid-Angeboten (Registrierung/Altersidentifizierung) fest, die etwas später mit Änderungen der Fernmeldedienste-Verordnung 2012 (Art. 41 Ziffer 2 FDV) auch rechtlich verbindlich wurden.

### **Staatliche Involvierung und Klassifizierung**

Die beiden Brancheninitiativen der asut weisen keine formale staatliche Involvierung auf. Es handelt sich bei beiden Initiativen um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“. Zwar besteht mittlerweile ein umfassender rechtlicher Rahmen zur Regulierung von Mehrwertdiensten in der Schweiz. Eine formale Delegation von Regulierungskompetenzen an die asut oder eine andere Branchenorganisation ist dabei jedoch nicht vorgesehen (Ko-Regulierung). Auch andere Formen vertraglicher, personeller oder finanzieller Beteiligung staatlicher Stellen an den Brancheninitiativen der asut sind nicht gegeben (Selbstregulierung im weiten Sinn).

Allerdings zeigen sich in der Entwicklung des Rechtsrahmens und der Selbstregulierung im Bereich der Mehrwertdienste immer wieder Berührungspunkte. So wurde 2002/2003 einer verstärkten negativen öffentlichen Aufmerksamkeit für Mehrwertdienste und einer potenziell drohenden Verschärfung der staatlichen Regulierung mit der ersten Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste begegnet. Dies verdeutlicht sowohl die Wirksamkeit der Androhung staatlicher Interventionen als auch die höhere Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit von Selbstregulierung im Vergleich zur staatlichen Regulierung. Die dediziert auf Mehrwertdienste fokussierte staatliche Regulierung erfolgte erst mit zeitlicher Verzögerung 2006/2007 durch Revisionen im Fernmeldegesetz (Art. 12b FMG) und in der Verordnung über Fernmeldedienste (v.a. Art. 35f. FDV).<sup>83</sup> Die damit festgelegten rechtlichen Vorgaben zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten wurden wiederum seitens der asut in der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz (2008) aufgegriffen. Ferner wurde auch die Schlichtungsstelle ombudscom 2005 als Selbstregulierungsinstitution von den Fernmeldediensteanbietern eingerichtet und 2008 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.

---

<sup>83</sup> Das ursprüngliche Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG) konzentrierte sich auf den Kern des Fernmeldewesens, die Übertragung von Informationen. Der Inhalt dieser Informationen sowie die Anbieter von Diensten, die auf der Übertragung aufbauen, waren kaum Thema des Gesetzes. Erst mit der am 1.4.2007 in Kraft getretenen Revision des FMG hat sich dies durch Regeln über Mehrwertdienste, Spam, (Preis-)Transparenz und die Telecom-Schlichtungsstelle massgeblich geändert (vgl. Bundesrat 2009b, 205).

## Beurteilung der Evaluierungsindikatoren

Im Folgenden werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen der asut-Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der Mehrwertdienste anhand von Erfolgsfaktoren (Evaluierungskriterien) beurteilt (vgl. Abschnitt 2.2.2).

### Erfolgsfaktor Stellenwert des Jugendmedienschutzes in der Trägerinstitution

Ein generelles *Leitbild* der asut wird mit dem Vereinszweck gemäss Statuten (Art. 2) vermittelt.<sup>84</sup> Zweck des Verbandes ist demnach v.a. die Interessenvertretung der Verbandsmitglieder und die Förderung der Entwicklung der Schweizer Telekommunikationsbranche. Gefördert werden sollen u.a. die Entwicklung des Schweizer ICT-Sektors und insbesondere der Telekommunikationsbranche durch die Sicherung vorteilhafter Rahmenbedingungen, den freien und fairen Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt sowie den Dialog zwischen Nutzern, Anbietern und Behörden. Anders als beispielsweise die Wahrung der Interessen der Anbieter und Nutzer bezüglich der Urheberrechte, ist der Jugendschutz nicht explizit im Vereinszweck erwähnt. Thematisch lässt sich Jugendschutz am ehesten dem Ziel der Förderung des Dialoges zwischen Nutzern, Anbietern und Behörden zurechnen. Eine explizite Verankerung des Jugendschutzes im Leitbild der asut besteht jedoch nicht. Explizite Erkenntnisse zum Jugendschutz finden sich v.a. in der Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz. Dem Thema Jugendschutz wird im Internetauftritt des Verbandes ([www.asut.ch](http://www.asut.ch)) jedoch keine thematisch benannte Rubrik gewidmet. Den Informationen zu den Hauptinitiativen wird im Online-Auftritt des Verbandes jedoch adäquat Raum eingeräumt. Dies geschieht innerhalb der Hauptrubrik Publikationen unter dem Menüpunkt Brancheninitiative.<sup>85</sup> Insgesamt deckt die asut eine grosse thematische Breite ab, wobei dem Jugendschutz keine gesonderte Priorität eingeräumt wird. Auch wenn der Jugendschutz nicht als Kernthema der asut gilt, engagiert sich der Verband laut eigenen Angaben im Jugendmedienschutz und vertritt die Branche direkt durch den asut-Präsidenten sowie durch Vertreter von Mitgliedsfirmen im Auftrag von asut in verschiedenen Gremien. Des Weiteren werden die Themen in verschiedenen Gremien regelmässig diskutiert und es ist geplant sich verstärkt im Bereich der Medienkompetenz im Umgang mit den neuen Medien zu engagieren, dies auch hinsichtlich des Nutzens der Medien bei richtigem und sicherem Einsatz (Auskunft M.I.A.).

Innerhalb der *Organisationsstruktur* sind die operativen Agenden im Jugendmedienschutz vorwiegend an Fernmeldediensteanbieter und Mehrwertdiensteanbieter delegiert (z.B. Kennzeichnung, Altersverifikation, Zugangssperrung bei Mehrwertdiensten). Der Verband selbst übernimmt verbandspolitische/strategische Agenden und Koordinationsfunktionen. Die Kooperation der Mitglieder erfolgt in themenspezifischen Fachgremien (Kommissionen), von denen jedoch derzeit keines explizit dem Thema Jugendschutz gewidmet ist.<sup>86</sup> Auf Leitungsebene (zwölfköpfiger Vorstand) sind Jugendschutzagenden gemäss Internet-Auftritt keinem Vorstandsmitglied explizit zugewiesen. Strukturell ist das Thema Jugendschutz laut Internet-Auftritt auf Arbeitsgruppenebene verankert (sogenannte Taskforce). Im Rahmen einer solchen Taskforce wurde auch die Brancheninitiative zur Verbesserung des Jugendschutzes entwickelt. Eine inhaltliche Zuständigkeit für Jugendmedienschutzthemen bei der asut obliegt dem aktuellen Jugendschutzbeauftragten der Swisscom (Michael In Albon), der auch

<sup>84</sup> Siehe [http://www.asut.ch/de/publikationen/newsletter/doc\\_download/180-asut-statuten](http://www.asut.ch/de/publikationen/newsletter/doc_download/180-asut-statuten).

<sup>85</sup> Siehe <http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative>.

<sup>86</sup> Siehe <http://www.asut.ch/de/fachgremien/kom-allgemeine-informationen>.

als Leiter der Taskforce fungiert, aber im Internetauftritt der asut nicht als Ansprechperson angeführt wird. Des Weiteren existiert zur Brancheninitiative ein Steering-Komitee, bestehend aus dem Präsidenten der asut sowie Delegierten jener Telekommunikationsunternehmen, welche die Brancheninitiative unterzeichnet haben. Die Strukturen der Arbeitsgruppe bestehen seit 2008, seit 2011 werden in der Arbeitsgruppe jedoch keine Aktivitäten mehr gesetzt. Grund dafür ist v.a. der Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange aus der asut. Derzeit ist eine Neupositionierung der Taskforce sowie der Branchenvereinbarung unter Einbezug neuer Fernmeldedienstanbieter und Internet-Service-Provider (ISP) in Vorbereitung.

*Aufwandsbereitschaft:* Der Ressourcenaufwand (Personal, Zeit, finanzielle Mittel) für die operative Tätigkeit im Jugendmedienschutz fällt vor allem direkt bei den Fernmelde- und Mehrwertdiensteanbietern an, die auch ihr Wissen in die Fachgremien einbringen. Aufwände im regulatorischen Jugendschutz umfassen v.a. die Einrichtung von technisch/administrativen Prozessen zur Identifikation jugendlicher Nutzer und Massnahmen zur Sperrung von Zugängen zu ungeeigneten Inhalten. Auf Verbandsebene erfolgt der Mitteleinsatz für Jugendschutz im Rahmen der allgemeinen Geschäfts- und Kommunikationstätigkeit. Daher besteht auch kein spezielles Budget und über den Mitteleinsatz liegen keine konkreten Daten vor. Der Aufwand des Verbandes besteht v.a. in der Vertretung der Branche in verschiedenen Gremien im Bereich des Jugendmedienschutzes, der Koordination und Begleitung der Fachgremien innerhalb des Verbandes sowie in der Bereitstellung von Strukturen innerhalb der sich die Unternehmen koordinieren. Für eine umfassende, ressourcenaufwändige operative Tätigkeit des Verbandes im Jugendmedienschutz gibt es jedoch keine Hinweise. Laut Auskunft der asut wird das Thema Jugendmedienschutz neu positioniert und es ist geplant, sich verstärkt im Bereich der Medienkompetenz, also dem Umgang mit den neuen Medien, zu engagieren. Die entsprechenden Massnahmen sind gegenwärtig in Vorbereitung und können noch nicht genauer quantifiziert werden.

### **Erfolgsfaktor Abdeckungsgrad**

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Reichweite in der Branche erzielt wird. Im Bereich der Selbstregulierung bei Mehrwertdiensten ist dafür v.a. eine hohe Beteiligung von Mehrwertdienstleistern und Fernmeldediensteanbietern notwendig, die in die Wertschöpfungsstruktur involviert sind.

Die asut selbst zählt über 400 Mitglieder aus der Informations- und Kommunikationstechnologie.<sup>87</sup> Die Teilnahme an den Brancheninitiativen ist für asut-Mitglieder nicht generell verpflichtend, die Unterzeichnung erfolgt freiwillig.

*Reichweite auf Ebene der Mehrwertdienstleister:* Der Branchenverband der *Mehrwertdienstleister SAVASS* und Unternehmen, die Mehrwertdienste anbieten, sind nicht Mitglieder der asut. Eine systematische Einbindung der Mehrwertdienstleister in die asut auf Ebene der Mitgliedschaft ist daher nicht gegeben. Die SAVASS verfolgt als Branchenverband eine eigenständige Brancheninitiative (siehe Abschnitt 4.3.2).

Eine formale Einbindung der Mehrwertdienstleister in die asut-Aktivitäten erfolgte im Rahmen der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste, die 2003 von einigen wenigen

---

<sup>87</sup> Siehe <http://www.asut.ch/de/mitgliedschaft/mitglieder>.

Mehrwertdienstleistern unterzeichnet wurde.<sup>88</sup> Die aktuelle Fassung der Branchenvereinbarung (2007) wurde jedoch von keinem Mehrwertdienstleister unterzeichnet.<sup>89</sup> Die unmittelbare, direkte Abdeckung der Mehrwertdienstleister durch die Brancheninitiative ist somit sehr schwach.

Die Brancheninitiativen der asut sind jedoch v.a. an die Fernmeldedienstanbieter adressiert, die einige Massnahmen zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten selbstständig setzen und andere Verpflichtungen vertraglich an Mehrwertdienstleister überbinden. Damit wird die Masse an Mehrwertdienstleistern zwar nicht unmittelbar direkt per Unterzeichnung der Brancheninitiativen erfasst. Sie werden jedoch von den Brancheninitiativen mittelbar/indirekt durch die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Mehrwertdienstleistern mit Fernmeldedienst Anbietern erreicht, die in der Branchenvereinbarung vorgesehen sind.

*Reichweite auf Ebene der Fernmeldedienstanbieter:* Auf der Ebene der Fernmeldedienstanbieter erreichte die asut und ihre Brancheninitiativen bis 2012 eine sehr *hohe Abdeckung*. Die letzte Fassung der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste wurde 2007 laut Auskunft der asut von allen wichtigen Fernmeldedienst Anbietern unterzeichnet. Die „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien“ wurde 2008 von Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange initiiert und unterzeichnet. Damit wurden die wichtigsten Player im Schweizer Telekommunikationsmarkt eingebunden.<sup>90</sup> Die Brancheninitiative erreicht im Mobilfunkbereich ca. 95% und im Festnetzbereich ca. 85% Reichweite gemessen an den Marktanteilen der beteiligten Unternehmen.

Im April 2012 erfolgte jedoch der Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange aus der asut.<sup>91</sup> Der Austritt war zwar nicht durch unterschiedliche Meinungen zur Jugendschutzstrategie begründet, die Reichweite des Verbandes wird auf der Ebene der Fernmeldedienstleister aber geschwächt. Die Branchenvereinbarung wurde jedoch von den Beteiligten bis heute nicht gekündigt und alle Unterzeichner fühlen sich laut eigenen Angaben, die im Rahmen dieser Untersuchung eingeholt wurden, der Brancheninitiative weiterhin verpflichtet. Laut Auskunft der asut bestehen weiterhin informelle Kontakte zwischen den beteiligten Unternehmen und die gemeinsamen Aktivitäten sollen auch in Zukunft weiter verfolgt werden. Allerdings bestehen durch den Austritt der drei FDA aus der asut Unsicherheiten bezüglich der Zukunft der Brancheninitiative. Laut Auskunft der asut erfolgte beispielsweise nach dem Austritt keine Evaluierung der Brancheninitiative mehr und seit 2011 finden keine gemeinsamen Aktivitäten in Arbeitsgruppen mehr statt. Dadurch ist laut Einschätzung der asut die Weiterentwicklung der Brancheninitiative gefährdet: „Wenn diese Brancheninitiative nicht immer wieder hinterfragt, unter Umständen in einer neuen Version verarbeitet und mit weiteren Partnern ergänzt wird, dann kann sie sehr schnell zum Papiertiger werden“ (Interview M.I.A). Von Seiten der asut wird deshalb einerseits

---

<sup>88</sup> Die Medienmitteilung zur Implementierung der Vereinbarung nennt Televox und Bluewin als unterzeichnende Mehrwertdienstleister.

<sup>89</sup> Diese aktuelle Version wurde laut Auskunft der asut von Colt, InundPhone, Orange, Sunrise, Swisscom und UPC Cablecom unterschrieben.

<sup>90</sup> Gemäss der Fernmeldestatistik des BAKOM (2013) ist der mit Abstand bedeutendste Anbieter von Telekom- und IT-Dienstleistungen in der Schweiz die Swisscom. Die wichtigsten Mitbewerber sind UPC Cablecom, Sunrise und Orange. Cablecom agiert als einziger Mitbewerber nicht im Mobilfunksektor. Dort führt die Swisscom den Markt (gemessen an der Anzahl der Kunden) mit 59,7% vor Sunrise (20,5%) und Orange (16%) an. Im Festnetzbereich hält die Swisscom 2012 mit einem Marktanteil von 64,3% (nach Anzahl abgeschlossener Verträge) die Spitzenposition vor Cablecom (10,1%) und Sunrise (9,8%).

<sup>91</sup> Mit dem Austritt zeigt sich ein generelles Problem der Selbstregulierung. Für gemeinsame Branchenaktivitäten ist es förderlich, wenn sich Teilnehmer „auf Augenhöhe“ begegnen können. Starke Marktmachtunterschiede, wie im Schweizer Telekommunikationssektor, wirken diesem Erfolgsfaktor tendenziell entgegen.

die Zusammenarbeit mit UPC Cablecom, Orange und Sunrise gesucht. Andererseits soll die Trägerschaft erweitert werden, wodurch auch eine thematische Neupositionierung möglich wäre. Damit soll weiterhin eine adäquate Reichweite in der Branche sichergestellt werden. Zudem ermöglicht die asut die Einbindung weiterer Player (wie z.B. Elektrizitätswerke), da diese im Verband ebenfalls vertreten sind.

Eine vollständige Abdeckung über mehrere Branchen hinweg scheitert jedoch häufig am Wirkungsbereich der zu setzenden Massnahmen. Nicht jede vorgeschriebene Massnahme kann von jedem Marktteilnehmer umgesetzt werden. So sind beispielsweise einige Vorgaben der Selbstregulierung an Mobilfunkbetreiber adressiert. Nicht alle Player im Telekommunikationssektor sind jedoch am Mobilfunkmarkt aktiv. Die Unterzeichnung einer Branchenvereinbarung mit entsprechenden Vorgaben ist daher für diese Marktteilnehmer riskant.

### **Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung/Interessenausgleich**

Die Vollmitgliedschaft bei asut ist für jede in der Schweiz ansässige juristische Person möglich, welche die Ziele der asut unterstützt. Natürliche Personen können als assoziierte Mitglieder aufgenommen werden. Neben Telekommunikationsanbietern sind auch Telekommunikationsnutzer in der asut vertreten. Dabei handelt es sich v.a. um juristische Personen (Unternehmen, Institutionen), die Telekommunikationsangebote verwenden. Die asut ist damit keine reine Industrie-/Anbieterorganisation, sondern auch offen für die Vollmitgliedschaft von gewerblichen Telekommunikationskunden. Explizit von der Mitgliedschaft bei asut ausgeschlossen sind jedoch Regulierungsbehörden und ihre Mitarbeiter.<sup>92</sup> Eine Mitgliedschaft von Verbrauchervertretern/Konsumentenorganisationen ist möglich, aber praktisch nicht gegeben. Die Mitarbeit in Fachgremien steht allen asut-Mitgliedern offen.

Die Ausarbeitung und Implementierung der asut-Brancheninitiativen erfolgte teilweise unter der Einbindung von relevanten Stakeholdern. So waren in die Ausarbeitung der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste neben Fernmeldediensteanbietern auch Mehrwertdiensteanbieter involviert. Vor der Inkraftsetzung wurde die Vereinbarung zudem sowohl dem BAKOM als auch den Konsumentenschutzorganisationen zur Stellungnahme unterbreitet. Generell ist die Teilnahme an der Branchenvereinbarung nicht auf Fernmeldediensteanbieter beschränkt, sondern auch für Mehrwertdienstleister offen. Die Ausarbeitung der „Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz“ erfolgte durch die Fernmeldedienstleister. Das BAKOM wurde nach Abschluss der Arbeiten über die Brancheninitiative in Kenntnis gesetzt. Einige der Massnahmen der Branchenvereinbarung zielen zudem auf die Zusammenarbeit mit Stakeholder-Gruppen im Jugendschutzbereich ab und haben zur Initiierung von gemeinsamen Projekten beigetragen.

Eine über diese Massnahmen hinausgehende, formelle strukturelle Beteiligung von Verbraucher- oder Elternvertretern und staatlichen Akteuren ist jedoch weder bei den asut-Brancheninitiativen noch in der Trägerorganisation asut selbst vorgesehen. Die Involvierung staatlicher Akteure in das Regulierungsarrangement für Mehrwertdienste erfolgt demnach vor allem durch die rechtlichen Vorgaben (siehe Abschnitt 4.2).

---

<sup>92</sup> Zur Mitgliedschaft siehe Art. 5 der Statuten der asut.

### **Erfolgsfaktor Normsetzung**

Eine wesentliche Grundlage für erfolgreiche Selbstregulierung bilden die normativen Vorgaben, mit denen festgelegt wird, welche Ziele erreicht werden sollen und welche Massnahmen dafür zu setzen sind. Vorgaben sollen in normativen Bezugsdokumenten (z.B. in Form von Verhaltenskodizes) festgeschrieben und unmissverständlich adressiert sein (Verantwortlichkeit). Vorgaben sollen klar verständlich und präzise sein. Idealtypisch sollten Vorgaben so gefasst sein, dass überprüfbar ist, ob die Vorgaben de facto von den Adressaten implementiert werden.

Im Folgenden werden daher die Anforderungen zusammengefasst, die mit den beiden asut-Selbstregulierungsinitiativen vorgegeben wurden. Der Stand der Implementierung wird in Abschnitt 4.3.1.3, gemeinsam mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen, evaluiert.

### **Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft**

Die Brancheninitiative umfasst insgesamt vier thematische Abschnitte: Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Mobilfunkbereich, Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Internetbereich, freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes sowie Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz. Der Jugendschutz steht im Zentrum der Brancheninitiative und wird in sämtlichen Abschnitten der Initiative adressiert. Auf Mehrwertdienste ausgerichtet sind vor allem die Punkte aus dem Abschnitt „Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen im Mobilfunkbereich“. Die Regelungen der Initiative sind dabei an den einschlägigen Rechtsvorschriften orientiert und umfassen folgende Punkte:

- *Mobilfunkabonnemente:* Mobilfunkabonnemente werden grundsätzlich von Personen abgeschlossen, welche das 18. Altersjahr erreicht haben und handlungsfähig sind. Bei jedem Abschluss muss zwecks Registrierung ein gültiges amtliches Dokument vorgelegt werden.
- *Sperrung Mehrwertdienste:* Der Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischem oder pornografischem Inhalt (z.B. 0906er-Nummern oder Kurznummern – Short IDs – mit Ziffer 6 beginnend bei der Mobiltelefonie) kann auf Wunsch jederzeit gesperrt werden. Eine Sperrung kann nur durch den Erwachsenen, der diese veranlasst hat, oder durch den Kunden, nachdem dieser das 16. Altersjahr erreicht hat, wieder aufgehoben werden.
- *Automatische Sperrung für Abonnements für Jugendliche:* Jugendliche unter 18 Jahren können ebenfalls ein Abonnement erhalten und Mobilfunkdienstleistungen nutzen. Zwingend für den Vertragsabschluss ist in diesem Fall die schriftliche Zustimmung der Eltern auf der Vertragsurkunde. Beim Vertragsabschluss wird das Alter des Kunden und Nutzers erfasst und der Jugendschutz automatisch aktiviert.
- *Zugang zu Mehrwertdiensten sperren:* Eltern, die ihr Mobilfunktelefon (mit einem normalen Abonnementsvertrag) einem Jugendlichen zum Gebrauch überlassen, können mit einem kostenlosen Anruf auf die Hotline der Betreiber (oder per E-Mail) jederzeit den Zugang zu Mehrwertdiensten sperren lassen. Die Sperrung tritt in der Regel in weniger als 48 Stunden in Kraft.
- *Automatische Aktivierung Sperrset bei unter 16-jährigen Nutzern:* Beim Kauf einer Prepaid-Karte muss zwecks Registrierung ein gültiges Ausweisdokument vorgelegt werden. Auch hier wird das Geburtsdatum des Käufers registriert: Ist er jünger als 16 Jahre, wird der Jugendschutz aktiviert.

- *Information der Kunden bezüglich Sperrset:* Die Mobilfunkbetreiber informieren alle Kunden mindestens einmal jährlich in der Rechnungsbeilage über die Möglichkeit, Mehrwertdienste und Erwachsenenunterhaltung kostenlos sperren zu lassen.

Mit der Brancheninitiative ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit diesem festgelegt. Diese sind verständlich formuliert und praktisch überprüfbar.<sup>93</sup> So kann beispielsweise mittels Kauftests überprüft werden, ob praktisch beim Abschluss von Mobilfunkabonnements und beim Kauf von Prepaid-Karten eine Altersregistrierung vorgenommen wird. Mittels Anwendungstests kann überprüft werden, ob bei Nutzern unter 16 Jahren automatisch eine Sperrung des Zugangs zu Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten erfolgt.

Die zu implementierenden Massnahmen und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit der Initiative adäquat festgelegt. Zentrale Anforderungen ergeben sich hierbei ausschliesslich für Fernmeldedienstanbieter. Der Stand der Implementierung der Vorgaben durch die Fernmeldedienstanbieter wird in Abschnitt 4.3.1.3, gemeinsam mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen, evaluiert, weil es starke Überschneidungen zwischen den Initiativen gibt.

### **Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste**

Die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste wurde 2003 aufgrund unseriöser Geschäftspraktiken und einer steigenden Anzahl von Betrugsfällen im Bereich der Mehrwertdienste initiiert. Die Vereinbarung sieht deshalb schwerpunktmässig Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug vor (Art. 7 und 8), gibt Empfehlungen zur Verrechnung von Mehrwertdienstleistungen (Art. 9) und stellt Regeln für die Handhabung von Kundenreklamationen auf (Art. 6). Die Branchenvereinbarung bezieht sich ausschliesslich auf Telekommunikations-Mehrwert-<sup>94</sup> und -Verzeichnisdienste. Der Jugendschutz steht nicht im Zentrum der Branchenvereinbarung, wird jedoch explizit in Art. 5 der Vereinbarung unter dem Vereinbarungspunkt „Verhaltensgrundsätze“ adressiert. Demnach sollen rechtswidrige Angebote verhindert und sichergestellt werden, dass Mehrwertdienste den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Art. 5.2 der Branchenvereinbarung widmet sich explizit dem Thema *Jugendschutz* und enthält einige Regelungen, die abwechselnd für Fernmeldedienstanbieter (FDA), Inhaltsanbieter (Content-Provider, CP) bzw. Nummerninhaber (NI) gelten. Festgelegt wird mit den einschlägigen Regelungen,

- dass die *Fernmeldedienstanbieter* die Inhaltsanbieter darauf *hinweisen*, dass im Rahmen der gesetzlich bestimmten Verantwortlichkeit Inhalte nicht gegenüber Kindern und Jugendlichen angeboten oder zur Nutzung vermittelt werden dürfen, die gemäss den geltenden Jugendschutzbestimmungen unzulässig sind;
- dass *Fernmeldedienstanbieter vertraglich sicher stellen*, dass die Inhaltsanbieter und Nummerninhaber diesen Verpflichtungen nachkommen;

---

<sup>93</sup> Etwas unklar ist die Formulierung „Beim Vertragsabschluss wird das Alter des Kunden und Nutzers erfasst und der Jugendschutz automatisch aktiviert.“ Es ist nicht präzisiert, ob „der Jugendschutz“ hier ausschliesslich die Sperrung des Zugangs zu Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten umfasst, oder ob darunter auch andere Massnahmen (und wenn ja, welche?) subsumiert werden. Laut Auskunft der asut werden mit der einschlägigen Vorgabe lediglich Mehrwertdienste erfasst.

<sup>94</sup> Mehrwertdienste (auch „Premium Rate Services“), bieten neben Sprach-, Daten- und Fax-Kommunikation auch die Möglichkeit zum Bezug von Waren und Dienstleistungen, wobei höhere Gebühren erhoben und mit der Telefonrechnung eingefordert werden. Die Nummern für Telekommunikations-Mehrwertdienste werden durch das BAKOM zugeteilt, wobei Nummern beginnend mit 0906 für die Erwachsenenunterhaltung vorgesehen sind.

- dass *Inhaltsanbieter bzw. Nummerninhaber*, welche erotische Unterhaltung ermöglichen, sich verpflichten, dass die Benutzer ihr Angebot nur nach geeigneter *Altersidentifikation*, die den Anforderungen an die Einhaltung des Jugendschutzes genügen und diese gewährleisten, beanspruchen können;
- dass diese Zugangskontrolle durch *Inhaltsanbieter bzw. Nummerninhaber* dem eigentlichen Dienstangebot vorgelagert sein muss oder zu Beginn des Angebots zu erfolgen hat
- dass der *Fernmeldedienstanbieter* im Rahmen von Art. 41 FDV den Zugang zu solchen Diensten für Benutzer unter 16 Jahren sperrt, soweit deren Alter bekannt ist;
- dass die gleiche Zugangskontrollpflicht für alle anderen Mehrwertdienste besteht, die das Risiko beinhalten können, Kinder und Jugendliche sittlich zu gefährden oder in ihrem Wohl zu beeinträchtigen und dass die Gewährleistung dieser Zugangskontrollpflicht alleine den *Inhaltsanbietern bzw. Nummerninhabern* obliegt.

Mit der Branchenvereinbarung ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit diesem festgelegt. Diese sind weitgehend verständlich formuliert und teilweise praktisch überprüfbar. So kann beispielsweise überprüft werden, ob Fernmeldedienst-anbieter technische/betriebliche Massnahmen setzen und den Zugang für Jugendliche zu Mehrwertdiensten sperren. Mittels Dokumentenanalysen kann überprüft werden, ob Fernmeldedienst-anbieter in ihren Verträgen mit Mehrwertdienstleistern diese darauf verpflichten, die vorgesehenen Vorkehrungen zum Jugendschutz zu implementieren. Mittels Testanrufen kann beispielsweise festgestellt werden, ob die Mehrwertdienstleister ihren Verpflichtungen zur Altersidentifikation nachkommen.

Die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit der Initiative adäquat festgelegt. Zentrale Anforderungen ergeben sich hierbei für Fernmeldedienstanbieter und Mehrwertdienstanbieter. Zentrale Pfeiler der Umsetzungsprozesse sind technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen, die von den Fernmeldedienstanbietern und Mehrwertdienstanbietern vorgenommen werden sollen. Der Stand der Implementierung der Vorgaben durch die Fernmeldedienstanbieter wird in Abschnitt 4.3.1.3 gemeinsam mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen evaluiert, da es starke Überschneidungen zwischen den Initiativen gibt.

### **Erfolgsfaktor Implementierungshilfe**

Selbstregulierungsinitiativen können häufig dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn durch Verhaltenskodizes nicht nur Verhaltensvorgaben gemacht werden, sondern wenn die Umsetzung der Vorgaben durch Implementierungshilfen der Trägerorganisation unterstützt wird. Seitens der asut werden im Fall der beiden Brancheninitiativen, soweit diese sich auf Jugendschutz bei Mehrwertdiensten beziehen, keine Implementierungshilfen geboten.

Im Fall der Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz betreffen die Vorgaben (Altersidentifizierung bei Mobilfunkkunden, Sperrmassnahmen bei Mehrwertdiensten) allerdings vorwiegend die technisch/betriebliche Ebene, die bei unterschiedlichen Anbietern unterschiedlich ausgestaltet ist. Standardisierte Implementierungshilfen sind dabei nicht notwendigerweise hilfreich. Für den Austausch über adäquate Massnahmen zwischen den Betreibern stand zudem bis 2011 die Arbeitsgruppe zur Brancheninitiative als ein dafür geeignetes Forum zur Verfügung.



Im Fall der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste wären standardisierte Implementierungshilfen hingegen denkbar. Beispielsweise in Form von standardisierten Informationsblättern und konkreten Vorschlägen für die Ausformulierung bestimmter Artikel in Verträgen zwischen Fernmelde- und Mehrwertdiensteanbietern. Das sind beispielsweise inhaltliche Artikel, die den Zugriff Minderjähriger auf ungeeignete Inhalte durch Mehrwertdiensteanbieter verhindern. Mit solchen Implementierungshilfen könnte auch präzisiert werden, welche Formen der Altersidentifikation den Anforderungen an die Einhaltung des Jugendschutzes genügen und diesen gewährleisten bzw. welche Formen der Altersidentifikation dieser Anforderung nicht ausreichend Rechnung tragen. Solche (oder andere) Implementierungshilfen wurden und werden von der asut nicht bereitgestellt.

### **Erfolgsfaktoren Beschwerdemanagement und Sanktionierung**

Für die Umsetzung von Selbstregulierungsmassnahmen stellt sich generell die Frage, welche Prozesse implementiert sind, um potenzielle Verstösse gegen Verhaltensvorgaben aufzudecken und ggf. zu sanktionieren. Dafür sind organisatorische Vorkehrungen zum Beschwerdemanagement zu treffen und ein Sanktionsregime zu implementieren.

Die asut selbst betreibt keine Beschwerdestelle bei der Verstösse gegen Vorgaben der Verhaltenskodizes gemeldet werden könnten. Grundsätzlich sollen Nutzer Probleme mit Mehrwertdiensten direkt mit den Mehrwert- oder Fernmeldediensteanbietern bereinigen. Die asut selbst trägt zum System des Beschwerdemanagements bei, indem die Branchenvereinbarung (Abschnitt 6) detaillierte Vorgaben darüber macht, wie Kundeninformationen und -reklamationen von Fernmeldediensteanbietern, Nummerninhabern und Inhaltsanbietern zu handhaben sind. Nachdem in diese Beschwerdeprozesse in der Regel mehrere Parteien involviert sind, werden konkrete Prozessanforderungen für die einzelnen Dienstleistergruppen festgelegt. Die asut selbst unterstützt die Prozesse zwischen Dienstleistern bezüglich der massgeblichen Kontaktstellen bei den Fernmeldediensteanbietern zudem mit Informationen in ihrem Extranet. Reibungslose Abläufe sollen nicht nur den Kunden bei ihren Reklamationen helfen, sondern auch das Inkasso-Risiko der Fernmeldediensteanbieter senken. Sofern zwischen den Parteien keine Einigung erzielt wird, kann in einem weiteren Schritt die Schlichtungsstelle ombudscom eingeschaltet werden. Die Schlichtungsstelle ombudscom behandelt jährlich eine Vielzahl von Anfragen und Streitfällen in Bezug auf Mehrwertdienste. Im Jahr 2012 gingen beispielsweise 568 Reklamationen bezüglich Mehrwertdiensten bei der Schlichtungsstelle ein (ombudscom 2012, 334).

Die asut selbst verfügt über keine *Sanktionsmöglichkeiten* gegenüber jenen Teilnehmern der Brancheninitiativen, welche die Vorgaben nicht oder nicht adäquat umsetzen. Beide Brancheninitiativen sehen keine expliziten Sanktionsartikel oder sonstige Mechanismen vor. Die asut-Statuten sehen keinen Ausschluss von Mitgliedern vor, die gegen Vorgaben der Brancheninitiativen verstossen. Die asut verweist auf die Wirksamkeit reputationsorientierter Massnahmen. „In allen Fällen reicht die Androhung einer Publik-Machung. Andere Formen von Sanktionen können allenfalls ausserhalb der asut durchgeführt werden.

Ein potenzielles Sanktionsinstrument wird beispielsweise dadurch geschaffen, dass sich Fernmeldediensteanbieter mit der Branchenvereinbarung verpflichten vertraglich sicherzustellen, dass die Inhaltsanbieter und Nummerninhaber ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen. Neben behördlichen Kontrollen und rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten Vertragsstrafen, sofern solche in den Verträgen zwischen FDA und Mehrwertdiensteanbietern festgelegt sind. Sanktionsfähigkeit und Sanktionspraxis der FDA werden in Abschnitt 4.3.1.3 gemeinsam

mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen evaluiert, weil es starke Überschneidungen zwischen den Initiativen gibt.

### **Erfolgsfaktor effektive Kontrolle und Review**

Die Brancheninitiativen der asut wurden Reviewprozessen unterzogen. Eine systematische Kontrolle, ob die Vorgaben der Initiativen de facto eingehalten werden, findet jedoch durch die asut nicht bzw. nicht mehr statt.

Die Anwendung der Bestimmungen der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste war für die Unterzeichner ab dem Tag der Unterschrift verbindlich. Seitens der asut ist jedoch keine Kontrolle der Umsetzung vorgesehen. Die Überprüfung der Einhaltung der vielfältigen Verhaltensregeln obliegt gemäss Abschnitt 3 der Vereinbarung den Unterzeichnern selbst. Vorgesehen und vorgenommen wurden jedoch Änderungen der Branchenvereinbarung, um diese an geänderte gesetzliche Grundlagen anzupassen. Aktuell liegt die 5. Version der Branchenvereinbarung vor.

Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz enthält einen Abschnitt zur Umsetzungskontrolle und Evaluation. Demgemäss sollen die in der Brancheninitiative genannten Massnahmen durch die unterzeichnenden Unternehmen innerhalb von maximal 12 Monaten nach Zeichnung des Dokuments umgesetzt werden. Die Umsetzung soll jährlich evaluiert werden und die Teilnehmer verpflichten sich mindestens einmal jährlich an einer Überprüfung teilzunehmen und allenfalls eine inhaltliche Erweiterung vorzunehmen. Praktisch wurde die Initiative wie vorgesehen – laut Auskunft der asut – ab 2009 zunächst jährlich überprüft, zuletzt 2011. Seit dem Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange wurde diese Überprüfung jedoch nicht mehr durchgeführt. Damit fehlt mittlerweile auch eine gemeinsame Basis, um allenfalls inhaltliche Erweiterungen vorzunehmen. Die Vorgaben der Brancheninitiative wurden seit 2008 auch nicht mehr überarbeitet. Die asut strebt seit 2014 jedoch eine Weiterentwicklung der Initiative an.

### **Erfolgsfaktor Transparenz und Verantwortlichkeit**

Die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für das Thema Jugendschutz ist im asut-Vorstand nicht explizit einem Vorstandsmitglied zugewiesen und kann demnach auch nicht nach aussen auf der Website des Verbandes sichtbar kommuniziert werden. Die mit Jugendschutzthemen bzw. der Brancheninitiative befasste Arbeitsgruppe ist im Online-Auftritt ebenfalls nicht erwähnt. Die verantwortlichen Personen bezüglich der Brancheninitiativen werden nicht benannt. Unklar bleibt damit, an wen Rückfragen gerichtet werden.

Informationen zu den beiden asut-Initiativen (Branchenvereinbarung, Brancheninitiative) werden im Online-Auftritt in der Rubrik Dokumente zur Verfügung gestellt. Die Zielsetzungen der Initiativen werden in unterschiedlicher Ausführlichkeit, aber jeweils nachvollziehbar beschrieben. Die Texte der Initiativen sind als Download verfügbar. Unterzeichnerlisten oder ähnliche Informationen zu den Teilnehmern der Initiativen werden jedoch nicht zur Verfügung gestellt. Damit bleibt unklar, welche Marktteilnehmer den Verhaltensregeln unterworfen sind. Auch sind keine ergänzenden Informationen zu den Brancheninitiativen oder zu Massnahmen der asut zum Thema Jugendschutz erhältlich.

Bei der asut sind Ansätze einer professionalisierten Kommunikationsstruktur erkennbar. Informationen zuhanden der Öffentlichkeit werden auf der Einstiegsseite und in der Rubrik Dokumente veröf-

fentlicht. Dort finden sich Medienmitteilungen, Stellungnahmen, Studien und regelmässig erscheinende Newsletter. Über diese Kanäle werden Informationen zu einer sehr breiten Palette telekommunikationsbezogener Themen vermittelt. Es besteht eine regelmässige öffentliche Kommunikation bezüglich der Tätigkeit des Verbandes. Informationen zu den Jugendschutzinitiativen finden sich darunter mittels Stichwortsuche (Suchmaske) jedoch nicht. Ein allgemeiner Arbeits-/Tätigkeitsbericht, in dem die Entwicklungen der asut-Selbstregulierungsinitiativen für die Öffentlichkeit kommuniziert werden, wird im Online-Auftritt des Verbandes nicht zur Verfügung gestellt.

### **Erfolgsfaktor adäquate Ressourcen**

Die asut verfügt über ein eigenes Budget. Finanzierungsquellen sind laut Statuten (Art. 18) Mitgliederbeiträge, Subventionen und Zuwendungen, Zinsen der verfügbaren Mittel sowie Erlöse aus Publikationen, Inseraten, Seminaren, Veranstaltungen und Dienstleistungen. Ein eigenes Budget für Aktivitäten im Jugendmedienschutz ist jedoch nicht vorhanden und Daten über den Mittelaufwand des Verbandes für den Jugendschutz sind nicht verfügbar. Die Aktivitäten des Verbandes im Jugendschutz umfassen jedoch vor allem die Repräsentation in jugendschutz-relevanten Gremien und die Bereitstellung von Strukturen, innerhalb derer sich die Mitglieder koordinieren. Für eine aufwendige operative Tätigkeit des Verbandes im Bereich des Jugendmedienschutzes konnten im Rahmen dieser Evaluierung keine Hinweise gefunden werden. Der grösste Teil des Aufwandes entsteht direkt bei den Unternehmen durch die Umsetzung von Jugendschutzmassnahmen.

### **Erfolgsfaktor adäquate staatliche Involvierung**

Die beiden Brancheninitiativen der asut weisen *keine formale staatliche Involvierung* auf. Es handelt sich bei beiden Initiativen um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“. Zwar besteht mittlerweile ein umfassender rechtlicher Rahmen zur Regulierung von Mehrwertdiensten in der Schweiz, eine formale Delegation von Regulierungskompetenzen an die asut oder eine andere Branchenorganisation ist dabei jedoch nicht vorgesehen (Ko-Regulierung). Auch andere Formen vertraglicher, personeller oder finanzieller Beteiligung staatlicher Stellen an den Brancheninitiativen der asut sind nicht gegeben (Selbstregulierung im weiten Sinn). Die Regulierung des Jugendschutzes im Bereich von Mehrwertdiensten in der Schweiz kann weitgehend als *Regulierungsregime* beschrieben werden, das auf drei Säulen beruht. Staatliche Regulierung und Selbstregulierung bestehen ohne formale Verbindung parallel nebeneinander. Diese beiden Säulen werden durch vertragliche Verpflichtungen ergänzt, die zwischen Fernmeldediensteanbietern und Mehrwertdienstleistern bestehen. Die darin enthaltenen vertraglichen Regelungen werden mitunter von den Verhaltenskodizes eingefordert.

Einflüsse von staatlichem Handeln auf die Entwicklung von Selbstregulierung im Rahmen der asut sind abseits formaler Querverbindungen ersichtlich. Die *Androhung* einer gesetzlichen Regulierung von Mehrwertdiensten erhöht den Druck auf die Industrie und forciert die Einführung von Selbstregulierung. Öffentlicher bzw. politischer Druck fand wiederholt auch in Form parlamentarischer Vorstösse Ausdruck (z.B. Motion Wyss 04.3225, Motion Pfister 03.3545, Motion Schweiger 06.3884, Motion Hochreutener 07.3539). Zudem sind die Vorgaben der Selbstregulierung in vielen Fällen an den gesetzlichen Anforderungen an Mehrwertdienste orientiert und werden bei Änderungen der Rechtsgrundlagen regelmässig angepasst. Die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste wurde dem BAKOM zur Begutachtung vorgelegt. Staatliche Involvierung erfolgt des Weiteren auch im Fall der Selbstregulierung, indem von staatlichen Institutionen zum Ausdruck gebracht wird,

dass Massnahmen der Selbstregulierung wahrgenommen werden. So wird etwa im Evaluierungsbericht zum Fernmeldemarkt (Bundesrat 2009b, 155) und im Bericht Jugend und Gewalt (Bundesrat 2009b, 71) auf Selbstregulierungsinitiativen hingewiesen, u.a. auch wiederholt auf die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz. Bewertungen der Initiativen wurden seitens staatlicher Stellen jedoch noch nicht vorgenommen.

Aus Sicht der asut sind Herausforderungen im Jugendmedienschutz nicht auf Mehrwertdienste beschränkt, sondern bestehen plattformübergreifend. Problematisiert werden die dafür nicht zufriedenstellend ausgestalteten Governance-Strukturen. Auf staatlicher Seite ist mit verschiedenen involvierten Bundesstellen die Kompetenz- und Verantwortungsverteilung unklar. Für Vertreter der Branche wäre es wichtig, einen zentralen kompetenten Ansprechpartner zu haben, der seine Informationen aus verschiedenen Departementen zusammenträgt und koordiniert. Dies würde aus Sicht der Branche die Konsistenz sicherstellen und zu einer Beschleunigung der Prozesse beitragen.

Umgekehrt werden auch die Strukturen und Zuständigkeiten auf Branchenseite als suboptimal beurteilt. Mit dem Ausstieg von Sunrise, UPC Cablecom und Orange aus der asut wird der Branchenverband für die Weiterentwicklung von Brancheninitiativen der FDA geschwächt. Zudem bestehe Abstimmungsbedarf mit einer zunehmenden Zahl an Internet-Service-Providern (z.B. Elektrizitätswerke), die in der Brancheninitiative bislang noch nicht vertreten sind.

#### 4.3.1.2 Code of Conduct mobile Mehrwertdienste

Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste<sup>95</sup> bezieht sich auf SMS-Dienste (Short Message Service), MMS-Dienste (Multimedia Messaging System) und andere mobile Mehrwertdienste, die traditionellerweise in Mobilfunknetzen angeboten, mittlerweile aber auch in der Festnetztelefonie verstärkt genutzt werden. Die Dienste sind über drei- bis fünfstelligen Kurznummern erreichbar, welche den Nutzern den Zugang zu den in der Regel kostenpflichtigen Inhaltsdiensten über SMS und MMS ermöglichen. Laut Code of Conduct (2010, 2) „erfreuen sich die auf Kurznummern basierenden SMS- und MMS-Mehrwertdienste in der Schweiz grosser Beliebtheit“. Im Jahr 2012 wurden den Mobilfunkkunden 117.3 Millionen Mehrwert-SMS und -MMS verrechnet. Die Nachfrage ist allerdings seit 2004 um 25.5% gesunken (BAKOM 2013). Anders als bei anderen Selbstregulierungsinitiativen existiert für den Code of Conduct *keine eigene Trägerorganisation*, die hier einer Evaluierung unterzogen werden könnte.

#### Gründungskontext und Entwicklung

Der Code of Conduct wurde im August 2007 von den 4 Mobilfunkbetreibern (Swisscom AG, Sunrise AG, Orange Communication SA und Tele2 AG<sup>96</sup>) unterzeichnet. Hauptgrund für die Initiierung des Verhaltenskodex waren regulatorische Änderungen im Telekommunikationsrecht im Bereich der Vergabe und Verwaltung von Adressierungselementen. Gemäss Art. 15c der Verordnung über die

<sup>95</sup> Siehe <http://documents.swisscom.com/product/1000174-Internet/Documents/Landingpage-Mobile-Mehrwertdienste/10000-legal-code-of-conduct-de.pdf>. Der Verhaltenskodex wird mitunter auch als Code of Conduct SMS/MMS-Mehrwertdienste bezeichnet. So z.B. auf der Website des BAKOM (<http://www.bakom.admin.ch/themen/telekom/00479/00608/01517/index.html?lang=de>) und im Ehrenkodex der SAVASS ([http://www.savass.ch/files/downloads/ehrenkodex\\_savass\\_060613.pdf](http://www.savass.ch/files/downloads/ehrenkodex_savass_060613.pdf)).

<sup>96</sup> Tele2 wurde inzwischen von Sunrise übernommen.

Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV) ist die Verwaltung und die Zuteilung von Kurznummern für SMS- und MMS-Dienste bewilligungspflichtig. „Per 1.10.05 wurde die Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV) so geändert, dass die Vergabe und Verwaltung der für SMS- und MMS-Mehrwertdienste verwendeten Kurznummern grundsätzlich unter die staatliche Hoheit des BAKOM fallen. Das BAKOM hat diese Aufgaben in Form einer Bewilligung an die Fernmeldediensteanbieter (FDA) delegiert,<sup>97</sup> wobei diese gewisse Koordinations- und Konsumentenschutzpflichten erfüllen müssen“<sup>98</sup> (Code of Conduct 2010, 2). Zu den explizit festgelegten Pflichten zählt u.a. gemäss Art. 15d Ziffer 2 AEFV die Definition der „Kurznummernbereiche, die ausschliesslich der Bereitstellung von Diensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten vorbehalten sind“, und die Sicherstellung, „dass diese Dienste nur über Nummern dieser Bereiche angeboten werden“. Grundsätzlich besteht bei der Vergabe und Verwaltung von Kurznummern ein Koordinationsbedarf zwischen den Fernmeldediensteanbietern, dem mit dem erwähnten Verhaltenskodex begegnet wird. Der Code of Conduct wurde seit seiner Einführung mehrmals geändert und liegt mittlerweile in der aktuell gültigen Version Nr. 4 vom 30.6.2010 vor. Grund für diese Änderungen war der Anpassungsbedarf an neue regulatorische Rahmenbedingungen.

### Verhaltenskodex

Inhalte des Codes of Conduct sind vor allem die technisch-administrative Koordinierung der Zuteilung und Verwaltung der Kurznummern (Art. 3), die einheitliche Definition wichtiger Befehle/Keywords im Umgang mit den Diensten (Art. 5), die Bestimmungen zu Preisobergrenzen und Preisbekanntgabe gemäss FDV und PBV (Art. 6) sowie Werbung/Spam (Art. 7). Jugendschutz steht nicht im Zentrum des Verhaltenskodex, wird jedoch explizit in Art. 4 der Codes unter „Allgemeine Vorschriften für die unter die FDV fallenden mobilen Mehrwertdienste“ adressiert und enthält einige Regelungen, die abwechselnd für Fernmeldediensteanbieter unter dem CoC (FDA-CoC) und Mehrwertdiensteanbieter (Mobile-Service-Provider) gelten. Die Regelungen beziehen sich u.a. auf das Verbot harter Pornografie, die Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten und ihrer Bereitstellung in separaten Kurznummern- und Kategorienbereichen sowie Sperrmöglichkeiten und Zugangsbeschränkungen für Jugendliche unter 16 Jahren.

### Staatliche Involvierung und Kategorisierung

Beim Code of Conduct mobile Mehrwertdienste handelt es sich um eine *Ko-Regulierung*. Ko-Regulierung bezeichnet ein Regulierungsarrangement, in dem private Akteure (wie hier die Fernmeldedienstleister) regulatorische Aufgaben wahrnehmen, wobei dafür eine *explizite einseitige rechtliche Grundlage* besteht, mit der diese Aufgaben vom Staat an private Akteure delegiert werden. Im gegenständlichen Arrangement wurde die Vergabe und Verwaltung der Kurznummern für SMS- und MMS-Mehr-

---

<sup>97</sup> Laut Information des BAKOM sind derzeit Swisscom, Sunrise und Orange Inhaber einer Genehmigung für die Verwaltung und Zuteilung von Kurznummern für SMS- und MMS-Dienste. <http://www.bakom.admin.ch/themen/telekom/00479/00608/01517/index.html?lang=de>.

<sup>98</sup> Zu den Koordinationspflichten gehört bspw. der koordinierte Aufbau von nicht diskriminierenden Verwaltungs- und Zuteilungsverfahren, die Sammlung und Aktualisierung der Daten über die Inhaber der zugewiesenen Kurznummern und die Sicherstellung einer effizienten Verwaltung. Inhaber einer Bewilligung haben bspw. die Zuteilung untereinander so zu koordinieren, dass dem Gesuchsteller von allen Anbietern die gleiche Nummer zugewiesen werden kann.

wertdienste vom BAKOM auf Grundlage der Art. 15f. AEFV an die Fernmeldediensteanbieter übertragen. Mit der Aufgabe sind gewisse Koordinations- und Konsumentenschutzpflichten verbunden, die hier u.a. den Jugendschutz umfassen. Damit wird auch der Jugendschutz zum Gegenstand des Ko-Regulierungsarrangements. Ko-Regulierung soll idealtypisch die Selbstregulierung (z.B. Flexibilität, Problemnähe) mit den Vorteilen staatlicher Regulierung (Fokus auf öffentliche Interessen, Verantwortlichkeit) kombinieren.

### **Beurteilung der Evaluierungsindikatoren**

Im Folgenden werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen, die in Verbindung mit dem Code of Conduct gesetzt werden, anhand der *Evaluierungskriterien* (vgl. Abschnitt 2.2.2) analysiert.

### **Erfolgsfaktor Stellenwert des Jugendmedienschutzes in der Trägerorganisation**

Nachdem es für den Code of Conduct keine Trägerorganisation gibt, kann nicht überprüft werden, welchen Stellenwert der Jugendschutz in der Trägerorganisation hat.

### **Erfolgsfaktor Abdeckungsgrad**

Im Mobilfunksektor gibt es drei Betreiber von Mobilfunknetzen der dritten Generation. Swisscom, Sunrise und Orange. Swisscom hält mit 62% Marktanteil die dominante Marktposition, Sunrise (21%) und Orange (17%) liegen deutlich dahinter.<sup>99</sup> Swisscom, Sunrise und Orange sind auch die Inhaber einer Genehmigung für die Verwaltung und Zuteilung von Kurznummern für SMS- und MMS-Dienste. Durch die Teilnahme von Swisscom, Sunrise und Orange erreicht der Code of Conduct auf der Ebene der Fernmeldediensteanbieter damit die grösstmögliche Abdeckung.

Mehrwertdienstleister haben den Verhaltenskodex nicht unterzeichnet. Der Branchenverband der Mehrwertdiensteanbieter SAVASS referenziert den Code of Conduct jedoch in seinem Ehrenkodex (siehe Abschnitt 4.3.2). Damit werden Vorgaben aus dem Code of Conduct auch für jenen Teil der Mehrwertdienstleister verbindlich, die sich der SAVASS angeschlossen haben.

### **Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung/Interessenausgleich**

Für den Code of Conduct besteht keine Trägerorganisation, daher kann auch keine Einbindung von Stakeholdern in eine solche erfolgen. Die Ausarbeitung und Weiterentwicklung des Codes erfolgte ausschliesslich durch die drei Fernmeldediensteanbieter. Das BAKOM, das grundsätzlich für die Vergabe und Verwaltung der Kurznummern verantwortlich ist, war in den Ausarbeitungsprozess nicht involviert.<sup>100</sup> Auch andere Organisationen waren nicht involviert. Abgesehen von der Verantwortungsdelegation an FDA mittels einer Bewilligung durch das BAKOM besteht damit keine Involvierung Dritter. Aus theoretischer Perspektive steigt dadurch das Risiko einer einseitigen Interessensdurchsetzung. Symbolische Politik mit niedrigen Standards und einer schwachen Durchsetzung könnten die Folge sein.

---

<sup>99</sup> Siehe Website der Eidgenössischen Kommunikationskommission ComCom (2014).

<sup>100</sup> Telefonische Auskunft des BAKOM vom 13.2.2014.

### Erfolgsfaktor vollständiger und effektiver Regulierungsprozess

Eine wesentliche Grundlage für erfolgreiche Selbstregulierung bilden die normativen Vorgaben, mit denen festgelegt wird, welche Ziele erreicht werden sollen und welche Massnahmen dafür zu setzen sind. Vorgaben sollen in normativen Bezugsdokumenten (z.B. in Form von Verhaltenskodizes) festgeschrieben und unmissverständlich adressiert sein (Verantwortlichkeit). Vorgaben sollen klar verständlich und präzise sein. Idealtypisch sollten Vorgaben so gefasst sein, dass überprüfbar ist, ob diese de facto von den Adressaten implementiert werden.

Im Folgenden werden daher die Anforderungen zusammengefasst, die mit dem Code of Conduct vorgegeben wurden. Der Stand der Implementierung wird Abschnitt 4.3.1.3 gemeinsam mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen evaluiert.

Jugendschutz steht nicht im Zentrum des Verhaltenskodex, wird jedoch explizit in Art. 4 des Codes unter den „Allgemeinen Vorschriften für die unter die FDV fallenden mobilen Mehrwertdienste“ adressiert und enthält die Regelungen,

- dass Mehrwertdienste als solche erkennbar sein müssen;
- dass SMS/MMS-Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten nur unter der Kurznummer 6xx angeboten werden dürfen. In 6xx dürfen ausschliesslich Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten angeboten werden;
- dass bei anderen (z.B. mittels WAP oder Web erbrachten) Mehrwertdiensten die Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten ebenfalls einer separaten für die Endkunden klar erkennbaren Kategorie angehören müssen. Kategorienbezeichnungen wie z.B. „rosa Seiten“ genügen dieser Anforderung nicht;
- dass der Mobile-Service-Provider keine Pornografie im Sinne von Art. 197 Ziffer 3 StGB („Harte Pornografie“) anbieten darf;
- dass der Mobile-Service-Provider bei sog. „weicher Pornografie“ dafür verantwortlich ist, dass Art. 197 Ziffern 1 und 2 StGB nicht verletzt werden. Namentlich darf er Endkunden unter 16 Jahren keine Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten anbieten. Er muss hierfür eine rechtsgenügende Zugangskontrolle sicherstellen, insbesondere vor der Diensterbringung (inkl. vor sog. „Previews“, welche bereits erotische Inhalte oder weiche Pornografie enthalten) eine Alterskontrolle durchführen. Nur wenn die Alterskontrolle ergibt, dass der Endkunde älter als 16 Jahre ist, darf der Dienst für Erwachsenenunterhaltung erbracht bzw. der Preview mit erotischen Inhalten oder weicher Pornografie zugänglich gemacht werden;
- dass der CoC-FDA seinerseits für die Einhaltung ihrer Pflichten gemäss Art. 41 FDV verantwortlich ist;
- dass Endkunden unentgeltlich die Möglichkeit haben, den Zugang zu kostenpflichtigen SMS- und MMS-Diensten oder nur für die SMS- und MMS-Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten sperren zu lassen. Diese Möglichkeit beinhaltet auch die Sperrung des Empfangs der entsprechenden Dienste. Analoge Sperrsets gibt es für anderweitige Mehrwertdienste, die – z.B. via WAP – über einen Fernmeldedienst erbracht und vom CoC-FDA zusätzlich zu Fernmeldediensten in Rechnung gestellt werden.

Für die Umsetzung massgeblich ist zudem Art. 8.2 des CoC, der die Umsetzungsmassnahmen festlegt. Dazu gehört insbesondere die Überbindung der relevanten Pflichten auf die Mobile-Service-Provider:

- Die CoC-FDA sind verantwortlich, dass die relevanten Bestimmungen des Code of Conduct in ihrer jeweils aktuellen Fassung für ihre Mobile-Service-Provider verbindlich sind, soweit deren Pflichten sich nicht ohnehin direkt aus den massgeblichen Rechtsbestimmungen ergeben. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen (insb. Integration des aktuellen Code of Conduct als Mobile-Service-Provider-Vertragsbestandteil oder Übernahme der relevanten aktuellen Code of Conduct-Bestimmungen ins jeweilige FDA-Vertragswerk).

Mit dem CoC ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit diesem festgelegt. Diese sind weitgehend verständlich formuliert und praktisch überprüfbar. Die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit der Initiative überwiegend nachvollziehbar adressiert, allerdings wird nicht festgelegt, welche Akteursgruppe für die Erkennbarkeit der Mehrwertdienste verantwortlich ist. Anforderungen ergeben sich aus den Vorgaben des Code of Conduct für Fernmeldedienstanbieter (CoC-FDA) und Mehrwertdienstanbieter (Mobile-Service-Provider).<sup>101</sup> Es liegt im Verantwortungsbereich der Fernmeldedienstanbieter die Mehrwertdienstanbieter vertraglich zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu binden.

Zentrale Pfeiler der Umsetzungsprozesse sind demnach technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen, die von den Fernmeldedienstanbietern und Mehrwertdienstanbietern vorgenommen werden sollen. Der Stand der Implementierung der Vorgaben durch die Fernmeldedienstanbieter wird in Abschnitt 4.3.1.3 gemeinsam mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen evaluiert, weil es starke Überschneidungen zwischen den Initiativen gibt.

### **Erfolgsfaktor Implementierungshilfen**

Nachdem für den Code of Conduct keine Trägerinstitution existiert, kann die Implementierung auch nicht durch eine Trägerinstitution unterstützt werden.

### **Beschwerdemanagement und Sanktionen**

Mangels Trägerorganisation existiert auch kein spezifisches Beschwerdemanagement. Somit ist unklar, an wen Verstösse gegen die Auflagen aus dem Code of Conduct zu richten sind. Beschwerdemöglichkeiten bestehen jedoch ausserhalb des Code of Conduct. Praktisch erfolgt das Beschwerdemanagement bei Mehrwertdiensten in einem zweistufigen Prozess durch Einrichtungen bei den Dienstanbietern und die Schlichtungsstelle ombudscom.

Der Code of Conduct sieht auch keine Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jenen Teilnehmern vor, welche die Vorgaben nicht oder nicht adäquat umsetzen. Es bestehen keine expliziten Sanktionsartikel oder sonstige Mechanismen.

Ein potenzielles Sanktionsinstrument wird jedoch gegenüber Mehrwertdienstleistern implementiert, weil sich Fernmeldedienstanbieter mit dem Code of Conduct verpflichten, vertraglich sicherzustellen, dass Mehrwertdienstleister ihren Verpflichtungen nachkommen. Neben behördlichen Kontrollen und

---

<sup>101</sup> Laut Definition im CoC ist der „Mobile-Service-Provider“ der Anbieter von Mehrwertdiensten im Sinne von Art. 37 FDV. Der Mobile-Service-Provider ist der direkte Vertragspartner einer FDA. Er hat dabei entweder die Funktion eines Dienstanbieters von Inhalten (Content-Provider) und/oder von technischen Funktionalitäten (Application-Provider). Der Mobile-Service-Provider kann gewisse Rechte und Pflichten aus dem Vertrag mit einer FDA an weitere Parteien überbinden, bleibt aber für die Einhaltung des Vertrages gegenüber der FDA vollumfänglich verantwortlich.



rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten damit Vertragsstrafen, sofern solche in den Verträgen zwischen FDA und Mehrwertdiensteanbietern festgelegt sind. Sanktionsfähigkeit und Sanktionspraxis der FDA werden in Abschnitt 4.3.1.3 gemeinsam mit den anderen Selbstregulierungsinitiativen evaluiert, weil es starke Überschneidungen zwischen den Initiativen gibt.

### **Erfolgsfaktor Kontrolle und Review**

Mangels Trägerorganisation existiert auch keine Kontrolle durch eine solche. Somit ist unklar, wie die Einhaltung der Auflagen aus dem Code of Conduct kontrolliert wird, soweit diese die unterzeichnenden Fernmeldediensteanbieter betreffen. Grundsätzlich stattet die Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich das BAKOM mit Kontrollfunktionen und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jenen FDA aus, an die eine Genehmigung zur Vergabe und Verwaltung von Kurznummern erteilt wurde (Art. 13i und 13j AEFV). Praktisch umfasst diese Kontrolle jedoch lediglich die Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen, nicht aber die Einhaltung von Verpflichtungen aus dem Code of Conduct.<sup>102</sup>

Die FDA haben gegenüber dem BAKOM jedoch eine Rapportpflicht und es besteht ein regelmässiger, informativer Austausch zwischen den Fernmeldediensteanbietern und dem BAKOM. Wenn dem BAKOM Beschwerden zugetragen werden oder wenn das BAKOM Fehlverhalten feststellt, so werden diese Treffen genutzt, um solche zu besprechen.<sup>103</sup>

Der Code of Conduct legt fest, dass die unterzeichnenden Fernmeldediensteanbieter mindestens jährlich eine Überprüfung (Review) und allenfalls eine inhaltliche Erweiterung des Code of Conduct vornehmen. In jedem Fall hat ein Review im Falle einer relevanten Rechtsänderung oder eines Ein- oder Austrittes bzgl. des Code of Conduct zu erfolgen. Praktisch wurde der Code seit seiner Einführung mehrmals geändert, weil Anpassungsbedarf an neue regulatorische Rahmenbedingungen bestand. Eine systematische, umfassende Überprüfung der Zielerreichung hat bislang jedoch noch nicht stattgefunden.

### **Erfolgsfaktor Transparenz und Verantwortlichkeit**

Nachdem für den Code of Conduct keine Trägerorganisation besteht, gibt es auch keine Massnahmen zur Sicherstellung von Transparenz und Verantwortlichkeit durch eine Trägerorganisation. Die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit ist keinem spezifischen Akteur zugewiesen und kann demnach auch nicht nach aussen hin sichtbar kommuniziert werden.

Der Code of Conduct wird auch nicht von einer zentralen Branchenvereinigung (wie z.B. der asut) publiziert. Der Code kann jedoch von den Websites der Fernmeldediensteanbieter bezogen werden. Die Teilnehmer verpflichten sich zudem auf ihren Websites eine Liste der aktuellen Parteien zu ver-

---

<sup>102</sup> Telefonische Auskunft des BAKOM vom 13.2.2014.

<sup>103</sup> Telefonische Auskunft des BAKOM vom 13.2.2014.

öffentlichen. Im Code angegebene Kontaktadressen der drei Fernmeldediensteanbieter dienen der internen Kommunikation zwischen den FDA sowie als Kontaktpunkte für Mehrwertdienstleister – nicht aber der Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

Als funktionales Äquivalent dienen die Online-Informationen, die das BAKOM in Bezug auf den Code of Conduct veröffentlicht.<sup>104</sup> Die Zielsetzungen und Kernpunkte des Codes werden hier kurz, aber nachvollziehbar beschrieben. Auch der Code selbst ist beim BAKOM als Download verfügbar. Des Weiteren werden auf der BAKOM-Seite die Inhaber einer Genehmigung für die Verwaltung und Zuteilung von Kurznummern für SMS- und MMS-Dienste aufgelistet.

Eine darüber hinausgehende, professionalisierte Kommunikation in Bezug auf den Code of Conduct ist nicht erkennbar. Ein allgemeiner Bericht, mit dem die Entwicklungen der Selbstregulierungsinitiative für die Öffentlichkeit kommuniziert werden, steht nicht zur Verfügung.

### **Erfolgsfaktor adäquate Ressourcen**

Nachdem für den Code of Conduct keine Trägerorganisation besteht, kann keine Evaluierung ihrer verfügbaren Ressourcen vorgenommen werden. Praktisch werden alle Aufwendungen rund um die Implementierung der Vorgaben aus dem Code of Conduct somit von den unterzeichnenden Fernmeldediensteanbietern übernommen.

### **Erfolgsfaktor adäquate staatliche Involvierung**

Beim Code of Conduct mobile Mehrwertdienste handelt es sich um eine *Ko-Regulierung*. Die Fernmeldedienstleister übernehmen eine regulatorische Aufgabe auf Basis einer expliziten einseitigen rechtlichen Grundlage, mit der diese Aufgabe vom Staat an private Akteure delegiert wird. Im gegenseitigen Arrangement wurde die Vergabe und Verwaltung der Kurznummern für SMS- und MMS-Mehrwertdienste vom BAKOM auf Grundlage der Art. 15f. AEFV an die Fernmeldediensteanbieter übertragen. Mit der Aufgabe verbunden sind gewisse Koordinations- und Konsumentenschutzpflichten, die u.a. den Jugendschutz umfassen. Damit wird auch der Jugendschutz zum Gegenstand der Ko-Regulierungsarrangements.

Die Endverantwortung in diesem Arrangement liegt beim zuständigen Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Im Fall von Implementierungsdefiziten wäre es möglich den Fernmeldediensteanbietern die übertragenen Aufgaben wieder zu entziehen, indem der Vertrag gekündigt wird. Dies sichert dem Staat einen starken Einfluss auf das Regulierungsarrangement, das zur Sicherstellung öffentlicher Interessen genutzt werden kann. Praktisch erfolgt keine Kontrolle der Einhaltung von Verpflichtungen aus dem Code of Conduct durch das BAKOM. Die Aufsicht des BAKOM beschränkt sich auf die Einhaltung rechtlicher Verpflichtungen. Die Aufgabenverteilung und die Zusammenarbeit mit den Fernmeldediensteanbietern funktioniert laut Auskunft des BAKOM bislang sehr gut.<sup>105</sup> Probleme werden in regelmässigen Treffen zwischen dem BAKOM und Fernmeldediensteanbietern thematisiert.

---

<sup>104</sup> Siehe <http://www.bakom.admin.ch/themen/telekom/00479/00608/01517/index.html?lang=de>.

<sup>105</sup> Telefonische Auskunft des BAKOM vom 13.2.2014.

#### 4.3.1.3 Evaluierung der Implementierung von Massnahmen zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten durch Fernmeldediensteanbieter

Im Folgenden wird der Stand der Implementierung jener Massnahmen evaluiert, zu denen sich die Fernmeldediensteanbieter durch die Teilnahme an Selbstregulierungsinitiativen verpflichtet haben. Die Evaluierung erfolgt für ausgewählte Massnahmen im Bereich des Jugendschutzes, die mit den drei Selbstregulierungsinitiativen festgelegt sind. Die Evaluierung erfolgt für die drei Kodizes integriert, weil die Massnahmen sich teilweise überschneiden oder als komplementär zu betrachten sind (vgl. Tabelle 4).

##### Altersidentifikation per Vertragsabschluss und Sperrautomatik

Verhaltensvorgaben zur Altersidentifikation per Vertragsabschluss und zur Implementierung von Sperrmassnahmen für jugendliche Nutzer sind grundsätzlich komplementär zu sehen. Sie werden mit Art. 41 der Fernmeldeverordnung rechtlich vorgeschrieben und erreichen ihre Wirkung v.a. im Mobilfunkbereich. Wenn Kinder und Jugendliche über eigene Endgeräte verfügen und das Alter den Fernmeldediensteanbietern bekannt ist, können Sperrmassnahmen für Mehrwertdienste durch die Fernmeldediensteanbieter auf Systemebene gesetzt werden.

Die Altersidentifikation und die automatische Sperre von Erwachsenenunterhaltung für jugendliche Nutzer werden in allen drei Verhaltenskodizes angesprochen.

	BI- JMS <sup>106</sup>	BV-TK MWD	CoC- MMWD	Rechtliche Grundlage
Altersidentifikation per Vertragsabschluss	X	x	x	Art. 41 Zi. 2 FDV
Automatische Sperre von Erwachsenenunterhaltung für Jugendliche Nutzer	X	x	x	Art. 41 Zi. 1 FDV
Sperrmöglichkeit für Mehrwertdienste	X		x	Art. 40 FDV
Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten			x	Art. 36 FDV
Separate Kategorien für Mehrwertdienste mit erotischen/pornografischen Inhalten			x	Art. 36 Zi. 5 FDV
Überbindung von Verpflichtungen zur Altersverifikation durch Mehrwertdiensteanbieter mittels Verträgen		x	x	
Altersverifikation durch Mehrwertdiensteanbieter bei Angeboten mit Erwachsenenunterhaltung		x	x	Art. 197 StGB
Preise/Tarifbegrenzungen		x	x	Art. 39 FDV

**Tabelle 4: Massnahmen zum Jugendschutz im Überblick**

Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz legt fest:

<sup>106</sup> Die in der Abbildung verwendeten Abkürzungen sind im Abkürzungsverzeichnis erläutert.

- *Mobilfunkabonnemente:* Mobilfunkabonnemente werden grundsätzlich von Personen abgeschlossen, welche das 18. Altersjahr erreicht haben und handlungsfähig sind. Bei jedem Abschluss muss zwecks Registrierung ein gültiges amtliches Dokument vorgelegt werden;
- *Automatische Sperrung für Abos für Jugendliche:* Jugendliche unter 18 Jahren können ebenfalls ein Abonnement erhalten und Mobilfunkdienstleistungen nutzen. Zwingend für den Vertragsabschluss ist in diesem Fall die schriftliche Zustimmung der Eltern auf der Vertragsurkunde. Beim Vertragsabschluss wird das Alter des Kunden und Nutzers erfasst und der Jugendschutz automatisch aktiviert;
- *Automatische Aktivierung des Sperrsets bei unter 16-jährigen Nutzern:* Beim Kauf einer Prepaid-Karte muss zwecks Registrierung ein gültiger Pass oder eine ID vorgelegt werden. Auch hier wird das Geburtsdatum des Käufers registriert: Ist er jünger als 16 Jahre, wird der Jugendschutz aktiviert.

Die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste legt fest,

- dass der Fernmeldedienstanbieter im Rahmen von Art. 41 FDV den Zugang zu solchen Diensten für Benutzer unter 16 Jahren sperrt, soweit deren Alter bekannt ist.

Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste legt fest,

- dass der Fernmeldedienstanbieter für die Einhaltung ihrer Pflichten gemäss Art. 41 FDV verantwortlich ist.

Zentrale Pfeiler der Umsetzungsprozesse sind technische und betriebliche Massnahmen, die von den Fernmeldedienstanbietern vorgenommen werden. Die Altersregistrierung erfolgt entweder beim Abschluss von Abonnements oder beim Kauf von Prepaid-Karten durch die Erfassung des Alters des Hauptnutzers. Das Verkaufspersonal muss geschult sein, den Hauptnutzer zu identifizieren. Sofern der Hauptnutzer minderjährig ist, wird diese Information im System hinterlegt. Mit dieser Hinterlegung sind verschiedene Konsequenzen verbunden, u.a. prozessuale Konsequenzen, wie die Sperrung von Mehrwertdiensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten.

Laut Auskunft der asut wurden die vorgeschriebenen Massnahmen von den vier Fernmeldedienstanbietern umgesetzt (Stand 2011).<sup>107</sup> Dies wurde auch im Rahmen dieser Untersuchung mit Rückmeldungen auf dezidierte Anfragen bestätigt: Demnach werden bei den drei Anbietern von Mobilfunkdiensten beim Abschluss von Mobilfunkabonnements und beim Kauf von Prepaid-Karten Altersregistrierungen mittels gültiger amtlicher Dokumente durchgeführt. Bei Nutzern, die jünger als 16 Jahre sind (bei Orange 18 Jahre), wird von den drei Fernmeldedienstanbietern der Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten gesperrt.

Praktische *Lücken* bestehen, wenn Erwachsene ihre Mobiltelefone an Jugendliche weitergeben ohne die Fernmeldedienstanbieter darüber zu informieren, dass der Hauptnutzer noch minderjährig ist. In diesen Fällen greift die automatische Aktivierung des Jugendschutzes nicht. Die Schlichtungsstelle ombudscom (2012, 36 f.) berichtet beispielsweise von Fällen in denen minderjährige Nutzer kostenpflichtige Mehrwertdienste über die Mobiltelefone ihre Eltern aktivierten. Generell bestehen jedoch für Nutzer Anreize, das Alter jugendlicher Nutzer korrekt anzugeben, weil damit Vergünstigungen einhergehen (z.B. tarifliche Vergünstigungen bei Jugendabonnements).

---

<sup>107</sup> Asut (2011): Umsetzung der Brancheninitiative, Stand März 2011 (unveröffentlicht).

Insgesamt entfalten die Massnahmen (Altersidentifikation, automatische Sperrung) ihre Wirkung nur im Mobilfunkbereich. Im Festnetzbereich ist die Altersidentifikation aufgrund mehrerer Nutzer nicht zielführend und eine analoge Umsetzung der Massnahmen daher nicht möglich. Anbieter im Festnetzbereich sind daher auch weder mit der rechtlichen Vorgabe zur Altersidentifikation noch mit den Vorgaben der Verhaltenskodizes adressiert, wenngleich die Brancheninitiative der asut auch von den beiden wichtigsten Festnetzprovidern Swisscom und UPC Cablecom unterschrieben wurde. Im Festnetzbereich kann eine Sperre auf Anfrage erfolgen.

Praktisch setzen die implementierten Sperrsysteme eine adäquate Kennzeichnung von Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten voraus, die mit der Nummerierung umgesetzt wird.

### **Sperrmöglichkeit für Mehrwertdienste**

Neben der automatischen Sperrung von Diensten mit erotischen/pornografischen Inhalten für Jugendliche legt die FDV mit Art. 40 fest, dass für Kunden Sperrmöglichkeiten für kostenpflichtige Mehrwertdienste im Allgemeinen und für Dienste mit Erwachsenenunterhaltung im Speziellen möglich sein müssen. So können Eltern, die ihr Mobilfunktelefon einem Jugendlichen zum Gebrauch überlassen, den Zugang zu Mehrwertdiensten sperren lassen und es bestehen Möglichkeiten, die Erreichbarkeit von Mehrwertdiensten vom Festnetz aus zu unterbinden. Mit der FDV ist zudem festgelegt, dass die Mobilfunkbetreiber ihre Kunden über die Sperrmöglichkeiten per Vertragsabschluss mindestens einmal jährlich informieren.

Die Sperrmöglichkeiten werden explizit von der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz und im Code of Conduct mobile Mehrwertdienste aufgegriffen.

Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz legt fest:

- *Sperrung Mehrwertdienste:* Der Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischem oder pornografischem Inhalt (z.B. 0906er-Nummern oder Kurznummern – Short IDs – mit Ziffer 6 beginnend bei der Mobiltelefonie) kann auf Wunsch jederzeit gesperrt werden. Eine Sperrung kann nur durch den Erwachsenen, der diese veranlasst hat, oder durch den Kunden, nachdem dieser das 16. Altersjahr erreicht hat, wieder aufgehoben werden;
- *Zugang zu Mehrwertdiensten sperren:* Eltern, die ihr Mobilfunktelefon (mit einem normalen Abonnementvertrag) einem Jugendlichen zum Gebrauch überlassen, können mit einem kostenlosen Anruf auf die Hotline der Betreiber (oder per E-Mail) jederzeit den Zugang zu Mehrwertdiensten sperren lassen. Die Sperrung tritt in der Regel in weniger als 48 Stunden in Kraft;
- *Information der Kunden bezüglich Sperrset:* Die Mobilfunkbetreiber informiert alle Kunden mindestens einmal jährlich in der Rechnungsbeilage über die Möglichkeit, Mehrwertdienste und Erwachsenenunterhaltung kostenlos sperren zu lassen.

Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste legt fest,

- dass Endkunden unentgeltlich die Möglichkeit haben, den Zugang zu den kostenpflichtigen SMS- und MMS-Diensten oder nur für die SMS- und MMS-Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten sperren zu lassen. Diese Möglichkeit beinhaltet auch die Sperrung des Empfangs der entsprechenden Dienste. Analoge Sperrsets gibt es für anderweitige Mehrwertdienste, die – z.B. via WAP – über einen Fernmeldedienst erbracht und von der CoC-FDA zusätzlich zu Fernmeldediensten in Rechnung gestellt werden.

Laut Auskunft der asut wurden die vorgeschriebenen Massnahmen von den vier Fernmeldediensteanbietern umgesetzt (Stand 2011). Dies wurde auch im Rahmen dieser Untersuchung mit Rückmeldungen auf dezidierte Anfragen bestätigt: So können bei Orange Mehrwertdienste mittels kostenlosem Anruf beim Kundendienst oder mittels SMS an die Nummer 5155 gesperrt werden. "BLOCK ALL" erwirkt die Sperrung aller Mehrwertdienste, "BLOCK ADULT" erwirkt die Sperrung der Erwachseneninhalte. Bei UPC Cablecom ist eine Sperrung von Mehrwertdiensten kostenlos über den Kundendienst, telefonisch oder per E-Mail möglich. Insgesamt sind 8 verschiedene Sperrprogramme verfügbar (z.B. 0900-Nummern).

Die Schlichtungsstelle ombudscom (2012, 41) verweist jedoch auf Umsetzungsprobleme, die darin bestehen, dass eine Sperrung des Zugangs zu Mehrwertdiensten beim Fernmeldediensteanbieter nicht automatisch für Mehrwertdienste gilt, die bereits aktiviert sind. Eine solche Sperrung müssen Kunden direkt bei den Mehrwertdienstleistern veranlassen.

### **Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten**

Art. 36 FDV legt fest, dass Mehrwertdienste für Nutzer erkennbar sein müssen. Die Erkennbarkeit wird seitens der Fernmeldediensteanbieter vor allem dadurch sichergestellt, dass Mehrwertdienste nur in definierten Ruf- bzw. Kurznummernbereichen bereitgestellt werden. Dies sorgt zum einen für die Erkennbarkeit der kostenpflichtigen Dienste für Kunden, ist zum anderen auch eine Voraussetzung dafür, dass Sperrmassnahmen durch Netzbetreiber effektiv implementiert werden können. Praktisch lassen sich die automatischen Zugangssperrungen auf Systemebene aufgrund der Adressierung für definierte Nummernbereiche (sogenannte Nummerierungsgassen) durchführen. Laut FDV müssen Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten einer separaten, für die Kunden klar erkennbaren Kategorie angehören. Für erotische/pornografische Mehrwertdienste ist der Rufnummernbereich 0906 reserviert (bei Telefondiensten im Nummerierungsplan E.164) sowie der Ziffernbe- reich 6xx (bei Short IDs die für SMS/MMS-Dienste verwendet werden). Gemäss FDV sind auch an- dere Mehrwertdienste, bei denen dies nicht aufgrund der Nummerierung erkennbar ist, eindeutig und ausdrücklich als Mehrwertdienste zu kennzeichnen.

Die Vorgaben zur Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten werden im Rahmen der Selbstregulierung im Code of Conduct mobile Mehrwertdienste explizit aufgegriffen. Grund dafür ist, dass die Festlegung der Adressierungsbereiche für Short-IDs vom BAKOM an die Fernmeldediensteanbieter delegiert wurde.

Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste legt fest:

- dass Mehrwertdienste als solche erkennbar sein müssen;
- dass SMS/MMS-Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten nur unter der Kurz- nummer 6xx angeboten werden dürfen. In 6xx dürfen ausschliesslich Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten angeboten werden;
- dass bei anderen (z.B. mittels WAP oder Web erbrachten) Mehrwertdiensten die Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten ebenfalls einer separaten für die Endkunden klar erkennbaren Kategorie angehören müssen. Kategorienbezeichnungen wie z.B. „rosa Seiten“ genügen dieser Anforderung nicht.

Lücken hinsichtlich des Jugendschutzes könnten sich ergeben, wenn Mehrwertdienste mit erotischen/pornografischen Inhalten nicht den dafür reservierten, separaten Nummernbereichen zugeordnet sind. In diesem Fall würden die automatischen Sperren nicht greifen, die an der Adressierung ansetzen. Für die korrekte Adressierung sind Fernmeldediensteanbieter und Mehrwertdiensteanbieter verantwortlich.

### **Überbindung von Verpflichtungen zur Altersverifikation durch Mehrwertdiensteanbieter mittels Verträgen**

Im Bereich von Mehrwertdiensten sollen neben technischen Schutzmassnahmen auf Netzebene auch Jugendschutzmassnahmen greifen, die seitens der Mehrwertdienstleister und Nummerninhaber zu implementieren sind. Fernmeldediensteanbieter sind davon insofern betroffen, als sie sich mit den Verhaltenskodizes dazu verpflichten, entsprechende Schutzpflichten *vertraglich* auf Mehrwertdienstleister zu überbinden. Dabei handelt es sich v.a. um Verpflichtungen zur Altersverifikation bei Diensten mit Erwachsenenunterhaltung, die auf rechtlicher Ebene durch die Vorgaben aus Art. 197 StGB festgelegt sind. Mit Regelungen auf vertraglicher Ebene wird ein zusätzliches Implementierungsinstrument geschaffen. Ein potenzieller regulatorischer Mehrwert ergibt sich dadurch auf der Ebene der Normdurchsetzung. Neben behördlichen Kontrollen und rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten potenziell Kontrollen durch FDA und Vertragsstrafen, sofern erstere praktisch durchgeführt werden und letztere in den Verträgen zwischen FDA und Mehrwertdiensteanbietern festgelegt sind.

Eine Verpflichtung zur Überbindung von Verantwortlichkeiten zum Jugendschutz von FDA auf MWDA mittels Verträgen ist explizit in der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste (Art 5.2) sowie im Code of Conduct mobile Mehrwertdienste (Art. 8.2) vorgesehen.

Die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste legt fest,

- dass die *Fernmeldediensteanbieter* die Inhaltsanbieter darauf *hinweisen*, dass im Rahmen der gesetzlich bestimmten Verantwortlichkeit Inhalte nicht gegenüber Kindern und Jugendlichen angeboten oder zur Nutzung vermittelt werden dürfen, die gemäss den geltenden Jugendschutzbestimmungen unzulässig sind;
- dass *Fernmeldediensteanbieter* *vertraglich sicherstellen*, dass die Inhaltsanbieter und Nummerninhaber diesen Verpflichtungen nachkommen.

Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste legt fest,

- dass die Fernmeldedienstbetreiber verantwortlich sind, dass die relevanten Bestimmungen des Code of Conduct in ihrer jeweils aktuellen Fassung für ihre Mobile-Service-Provider verbindlich zu sein haben, soweit deren Pflichten sich nicht ohnehin direkt aus den massgeblichen Rechtsbestimmungen ergeben. Dies kann auf verschiedene Art geschehen (insb. Integration des aktuellen Code of Conduct als Mobile-Service-Provider Vertragsbestandteil oder Übernahme der relevanten aktuellen Code of Conduct Bestimmungen ins jeweilige FDA-Vertragswerk).

Gemäss den Antworten einer eigenen Befragung der Fernmeldediensteanbieter kommen drei Fernmeldediensteanbieter, die beide Kodizes unterzeichnet haben, diesen Selbstverpflichtungen nach. Alle drei Anbieter verfügen über Standardverträge mit Mehrwertdienstbetreibern in denen jugendschutzrelevante Vorgaben festgeschrieben sind. Swisscom legt beispielsweise die Verpflichtungen für Mehr-

wertdienstanbieter mit der Leistungsbeschreibung zu diesem Service fest. Unter § 1.3 der Leistungsbeschreibung sind die Verantwortlichkeiten für das gesetzeskonforme Anbieten insbesondere von erotischen oder pornografischen Services dem Anbieter zugewiesen. Darüber hinaus haben Mehrwertdienstleister gemäss Leistungsbeschreibung die Branchenvereinbarung Telekommunikations-Mehrwertdienste zu akzeptieren. Dies inkludiert die dort festgeschriebenen Massnahmen zum Jugendschutz und die festgelegten Sanktionen bei Verstössen (befristete Abschaltung, Sperrung oder Sistierung von Zahlungen).

Mit den einschlägigen Vertragsklauseln besteht eine Grundlage für einen potenziellen regulatorischen Mehrwert auf der Ebene der Normdurchsetzung. Neben behördlichen Kontrollen und rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten mit der Branchenvereinbarung potenziell Kontrollen durch FDA und Vertragsstrafen, sofern erstere praktisch durchgeführt werden und letztere in den Verträgen zwischen FDA und Mehrwertdienstanbietern festgelegt sind.

*Kontroll- und Sanktionspraxis:* Die Kontroll- und Sanktionspraxis zur Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben wird von den Fernmeldedienstleistern wie folgt umgesetzt:

- Keines der Unternehmen führt ohne konkreten Anlass Kontrollen durch (z.B. Stichproben). Hauptgrund dafür ist die hohe Anzahl an Angeboten („*Eine proaktive Kontrolle in geeigneter Frequenz bei aktuell über 20'000 Anbietern ist nicht realistisch*“ (Auskunft Swisscom). Swisscom prüft bei mobilen Mehrwertdiensten jedoch neue Angebote von neuen Partnern.
- Alle Unternehmen geben an, im Fall von konkreten Anlässen (v.a. Reklamationen oder Verdachtsfällen) Kontrollen durchzuführen und ggf. Sanktionen zu ergreifen.<sup>108</sup>
- Swisscom beziffert die praktisch verhängten Sanktionen der letzten 12 Monate wie folgt: 10-12 Auszahlungssperren, 10 Sperrungen der Zugangsnummern sowie 3 Vertragskündigungen. Diese Sanktionierungen beziehen sich jedoch generell auf Vertragsverletzungen durch Mehrwertdienstbetreiber. Ob diese aufgrund von Jugendschutzverletzungen erfolgten, ist nicht ausgewiesen. Meist erfolgen die Sanktionierungen auf Grund von Betrug.
- Bei Orange gab es bisher nur in wenigen Einzelfällen Beschwerden oder Hinweise auf eine allenfalls mangelhafte Altersidentifikation. Überprüfungen und Kontrollen in diesem Zusammenhang finden daher nur selten statt. Im Zusammenhang mit dem Jugendschutz konnte Orange seitens ihrer Mehrwertdienstanbieter bisher kein Fehlverhalten feststellen – insbesondere keines, das eine Sanktion erfordert hätte. Orange hat jedoch einige Mehrwertdienstanbieter in Fällen abgemahnt, in denen es nicht um Jugendschutz ging, sondern um andere Vergehen. 2011 sanktionierte Orange einen Mehrwertdienstanbieter im Erotikbereich mit einer hohen Geldstrafe. Dabei handelte es sich jedoch nicht um einen Fall, der den Jugendschutz betrifft.
- Bei UPC Cablecom sind bis dato von der Kundenseite keine Beschwerden bekannt, entsprechend wurden keine Sanktionsmassnahmen ergriffen.
- Sunrise verzeichnet monatlich etwa zwei bis drei Verwarnungen im Bereich der Mehrwertdienste und sperrt jährlich etwa ein bis zwei Anbieter. Die Verwarnungen betreffen in der Regel jedoch betrügerische Angebote. Im Zusammenhang mit Verletzungen des Jugendschutzes sind Sunrise keine Fälle bekannt.

---

<sup>108</sup> Laut Angaben der Swisscom zeige die Praxis, dass eine allfällige "Ausserbetriebnahme-Verfügung" des BAKOM in der Regel NACH einer Ausserbetriebnahme durch die Swisscom aufgrund der vertraglichen Vereinbarung erfolgt.



### Altersverifikation durch Mehrwertdiensteanbieter

Des Weiteren enthalten einige Verhaltenskodizes zum Teil auch explizite Pflichten für Mehrwertdienstleister. Dabei handelt es sich v.a. um Verpflichtungen zur Altersverifikation bei Diensten mit Erwachsenenunterhaltung, die auf rechtlicher Ebene durch die Vorgaben aus Art. 197 StGB festgelegt sind.

Vorgaben zur Altersverifizierung für Mehrwertdiensteanbieter werden in der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste und mit dem Code of Conduct mobile Mehrwertdienste wie folgt festgelegt:

Die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste legt fest,

- dass *Inhaltsanbieter bzw. Nummerninhaber*, welche erotische Unterhaltung ermöglichen, sich verpflichten, dass die Benutzer ihr Angebot nur nach geeigneter *Altersidentifikation*, die den Anforderungen an die Einhaltung des Jugendschutzes genügt und diesen gewährleistet, beanspruchen können;
- dass diese Zugangskontrolle durch *Inhaltsanbieter bzw. Nummerninhaber* dem eigentlichen Dienstangebot vorgelagert sein muss oder zu Beginn des Angebots zu erfolgen hat;
- dass die gleiche Zugangskontrollpflicht für alle anderen Mehrwertdienste besteht, die geeignet sein können, Kinder und Jugendliche sittlich zu gefährden oder in ihrem Wohl zu beeinträchtigen und dass die Gewährleistung dieser Zugangskontrollpflicht alleine den *Inhaltsanbietern bzw. Nummerninhabern* obliegt.

Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste legt fest,

- dass der *Mobile-Service-Provider* bei sog. „weicher Pornografie“ dafür verantwortlich ist, dass Art. 197 Ziffern 1 und 2 StGB nicht verletzt werden. Namentlich darf er Endkunden unter 16 Jahren keine Dienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten anbieten. Er muss hierfür eine rechtsgenüßliche Zugangskontrolle sicherstellen, insbesondere muss vor der Dienstbringung (inkl. vor sog. „Previews“, welche bereits erotische Inhalte oder weiche Pornografie enthalten) eine Alterskontrolle durchgeführt werden. Nur wenn die Alterskontrolle ergibt, dass der Endkunde älter als 16 Jahre ist, darf der Dienst für Erwachsenenunterhaltung erbracht bzw. das Preview mit erotischen Inhalten oder weicher Pornografie zugänglich gemacht werden.

In der Umsetzungspraxis erfolgt die Altersverifikation meist durch die einfache Frage nach dem Alter und einer einfachen Selbstdeklaration des Nutzers. Effektive Zugangsbarrieren mittels Ausweiskontrollen sind eher die Ausnahme. Dies wird auch vom Branchenverband SAVASS so bestätigt. In Medienberichten werden Defizite der Alterskontrollen bei Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten anhand von einzelnen Fällen immer wieder thematisiert. Diese Hinweise deuten auf Schwächen der Altersverifizierung durch Mehrwertdiensteanbieter hin. Der Problematik könnte durch konkretere Vorgaben für den Einsatz effektiver Altersverifikationssysteme begegnet werden. Die Verhaltenskodizes machen dazu jedoch keine konkreten Vorgaben oder praktische Vorschläge. Seitens der Branchenvertreter wird angeführt, dass die Altersverifikation von Nutzern ein seit Jahren diskutiertes Thema ist und bislang keine Systeme/Methoden bekannt sind, die mit einem vertretbaren Aufwand ausreichende Ergebnisse zeigen. Zudem werden beim Thema Altersverifikation datenschutzrechtliche Bedenken ins Treffen geführt.

Die Schlichtungsstelle ombudscom führt keine Statistik, in der festgehalten ist, in wie vielen Beschwerdefällen es sich um Angebote der Erwachsenenunterhaltung handelt und in wie viele Fälle Minderjährige verwickelt sind. Laut Einschätzung der ombudscom sind jedoch Beschwerdefälle, die ausgelöst werden, weil Minderjährige Dienste der Erwachsenenunterhaltung nutzen, vergleichsweise selten und tendenziell rückläufig. Demgegenüber nehmen Fälle zu, in denen Minderjährige durch die Nutzung von Mehrwertdiensten im Spielbereich Kosten auslösen (Interview ombudscom, 11.2.2014).

### **Preise/Tarifgrenzen**

Schliesslich enthalten die Selbstregulierungsinitiativen auch Verhaltensvorgaben für Preise und Kosten für die Nutzung von Mehrwertdiensten. Diese sind ebenfalls vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Preisobergrenzen gemäss Art. 39 FDV zu sehen. Es gelten jeweils unterschiedliche Höchstsätze für Grund- und Fixgebühren (CHF 100), zeitabhängige Gebühren (CHF 10/min) und Einzelinformationen bei Push-Diensten (maximal CHF 5 innerhalb einer Minute). Pro Verbindung bzw. Anmeldung dürfen ausserdem keinesfalls mehr als CHF 400 abgerechnet werden. Flankierend dazu gelten in der PBV Regeln zur klaren Bekanntgabe der Preise aller über Fernmeldedienste angebotenen Dienste. Darunter fallen die Mehrwertdienste sowie Vorgaben zum Vorgehen bei der Bestellung und Abbestellung eines Abonnements.

Vorgaben zur Preisauszeichnung und Tarifgrenzen für Mehrwertdienste werden auch in der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste und mit dem Code of Conduct mobile Mehrwertdienste festgelegt.

- Die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste legt in Abschnitt 5.4. Vorgaben für Tarifsagen fest und übernimmt die Tarifgrenzen aus Art. 39 FDV;
- Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste verweist in Abschnitt 6 ebenfalls auf die rechtlichen Verpflichtungen der Mehrwertdiensteanbieter für Tarifgrenzen und Preisbekanntgabe. Darüber hinaus legt der Code of Conduct etliche konkrete Informationsanforderungen fest, die bei der Bestellung von SMS/MMS-Mehrwertdiensten dem Kunden gegenüber zu erfüllen sind und die Kostenkontrolle ermöglichen sollen.

Mit diesen konkreten Informationsanforderungen bezüglich der Bestellung von Mehrwertdiensten werden die rechtlichen Bestimmungen der Preisbekanntgabeverordnung für den Bereich der mobilen Mehrwertdienste spezifiziert.

Die Bestimmungen der Selbstregulierung zu den Tarifobergrenzen gehen nicht über die rechtlichen Standards hinaus. Diese Preisobergrenzen gelten für alle Konsumenten, unabhängig davon, ob sie volljährig sind oder nicht. Die Tarifgrenzen übersteigen das durchschnittlich verfügbare Budget von minderjährigen Nutzern deutlich. Sie bieten damit keinen speziellen Jugendschutz. Konsumentenschutzorganisationen und Schlichtungsstellen berichten von einer steigenden Anzahl an Beschwerdefällen, in denen Minderjährige kostenpflichtige Dienste beanspruchen und es zu hohen Rechnungen kommt. Vor allem in Zusammenhang mit Webbilling<sup>109</sup> und der Bezahlung über Smartphones nehmen die Risiken zu.

---

<sup>109</sup> Die Funktionsweise von Webbilling wird vom österreichischen Internetombudsmann wie folgt beschrieben: „Um einen kostenpflichtigen Dienst (etwa ein Handy-Spiel) in Anspruch nehmen zu können, wird die eigene Handynummer auf der Webseite des jeweiligen Diensteanbieters angegeben. Nach Eingabe und Bestätigung der Handynummer erhält der/die Nutzer/in

#### 4.3.1.4 Zwischenfazit – Selbstregulierung der Fernmeldediensteanbieter

Wiederkehrende Probleme mit Mehrwertdiensten haben im letzten Jahrzehnt zu vielfältigen regulatorischen Vorstössen durch staatliche Stellen und Branchenselbstregulierung geführt. Ein umfassender, sektorspezifischer und rechtlicher Rahmen wird durch Selbstregulierungsmassnahmen der Industrie ergänzt. Für die Initiativen der Industrie sind Verbände der Mehrwertdiensteanbieter und der Fernmeldediensteanbieter verantwortlich. Seitens der Fernmeldediensteanbieter existieren der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste sowie zwei Selbstregulierungsinitiativen im Rahmen des Branchenverbandes asut: Die Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft und die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste.

#### **Eine detaillierte Evaluierung dieser drei Initiativen führt zu folgenden Ergebnissen:**

Der Stellenwert des Jugendschutzes ist im Branchenverband asut relativ gering. Jugendschutz ist kein zentraler Organisationszweck und nur einer von vielen Aufgabenbereichen der asut, die als Verband die vielfältigen Wirtschaftszweige der Informations- und Kommunikationstechnologie repräsentiert. Mit dem Austritt wichtiger Akteure im Fernmeldesektor wird die Stellung der asut als Verband geschwächt und die Weiterentwicklung von Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz im Rahmen der Initiative wird erschwert. Trotz der Schwächung der asut besteht die Bereitschaft der zentralen Fernmeldedienstleister, die gemeinsamen Initiativen im Jugendmedienschutz aufrecht zu erhalten. Laut Auskunft der asut wird das Thema Jugendmedienschutz neu positioniert und es ist geplant, sich verstärkt im Bereich der Medienkompetenz im Umgang mit den Neuen Medien zu engagieren.

Die bestehenden Selbstregulierungsinitiativen erreichen auf der Ebene der Fernmeldediensteanbieter auch eine sehr beachtliche Reichweite: Mit Swisscom, Sunrise, Orange und UPC Cablecom sind die wichtigsten Telekommunikationsunternehmen in die asut Selbstregulierungsinitiativen involviert.

Neben der Reichweite ist der Erfolg der Selbstregulierung anhand der konkret gesetzten Massnahmen zu bewerten. Im Rahmen der Evaluierung stellt sich dabei generell die Frage, inwieweit die Selbstregulierungen der Branchen einen regulatorischen Mehrwert gegenüber der bereits bestehenden staatlichen Regulierung bieten. Werden mit den Brancheninitiativen lediglich gesetzliche Anforderungen wiederholt oder gehen normative Standards, die mit der Selbstregulierung gesetzt werden, über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus? Bleibt die Selbstregulierung in Bezug auf die Implementierungsvorgaben vage oder sind konkrete Umsetzungsmassnahmen und Verantwortlichkeiten definiert, die fehlende oder abstraktere rechtliche Vorgaben ersetzen, präzisieren und konkretisieren? Werden mit der Selbstregulierung zusätzliche Normdurchsetzungsinstrumente geschaffen und angewendet, die eine staatliche Rechtsdurchsetzung substanziell ergänzen (Kontrolle, Sanktionen)?

Insgesamt greifen die untersuchten Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der Telekommunikations-Mehrwertdienste in der Regel die staatlichen regulatorischen Vorgaben zum Jugendschutz auf, gehen

---

eine SMS mit einem Transaction Number Code (TAN-Code). Gleichzeitig wird er/sie auf eine Website weitergeleitet, auf der der Einkauf mittels des zugeschickten TAN-Codes bestätigt werden soll. Nach Eingabe des TAN-Codes und dessen Bestätigung wird der Zahlungsvorgang ausgelöst und der Einkauf abgeschlossen. Die Kosten werden dann auf der nächsten Handyrechnung verrechnet.“ (<http://www.watchlist-internet.at/handy-abzocke/so-funktioniert-die-abzocke-mit-web-billing>).

jedoch in Bezug auf den Jugendschutz in den wenigsten Fällen über die gesetzlich festgelegten Standards hinaus. Das Schutzniveau wird demnach selten erhöht. Die wesentlichen Punkte aller Selbstregulierungsinitiativen sind mit den Art. 36, 40 und 41 der Fernmeldeverordnung und mit Art. 197 des StGB bereits rechtlich vorgegeben. Dies gilt für die Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten, Altersregistrierung beim Vertragsabschluss, Zugangssperren für Jugendliche für Mehrwertdienste mit pornografischen Inhalten, generelle Sperrmöglichkeiten für Mehrwertdienste und Kundeninformation über Sperrmöglichkeiten. Auf der Ebene der normativen Standards wird somit durch die Selbstregulierung kein regulatorischer Mehrwert erzielt, der über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht.

Allerdings legen die untersuchten Selbstregulierungsinitiativen Präzisierungen sowie Aufgabenverteilungen für Massnahmen im Bereich der operativen Umsetzung fest. Dadurch werden staatliche Vorgaben für den Umsetzungsprozess konkretisiert und präzisiert, wodurch ein regulatorischer Mehrwert generiert wird. Zentrale Pfeiler der Implementierung sind technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen, die von den Fernmeldediensteanbietern und Mehrwertdiensteanbietern vorgenommen werden sollen, um Jugendschutz im Bereich von Mehrwertdiensten sicherzustellen.

Die Evaluierung zum Stand der Implementierung solcher Massnahmen ergibt, dass die wesentlichen Anforderungen der drei Verhaltenskodizes seitens der Fernmeldediensteanbieter umgesetzt sind. Dies gilt vor allem für die Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten durch den definierten Adressierungsraum, die Altersidentifikation beim Abschluss von Verträgen für Mobilkommunikation sowie Sperrmassnahmen und -möglichkeiten für Dienste mit Erwachsenenunterhaltung. Insgesamt erscheint vor allem die Kombination aus Altersidentifizierung, eindeutigen Adressierungsgassen und technischen Blockaden für Kinder und Jugendliche als sehr effektives Instrumentarium für den Jugendmedienschutz im Bereich von Mehrwertdiensten. Mit dem Trend zur Mobilkommunikation – immer mehr Jugendliche verfügen über eigene Mobiltelefone – nimmt die mit diesen drei Schutzmassnahmen erzielte Wirksamkeit im Bereich der Mehrwertdienste weiter zu. Gleichzeitig bringt der Trend zur Mobilkommunikation jedoch auch vereinfachten und schwerer kontrollierbaren Zugang zu Internetdiensten mit ungeeigneten Inhalten.

Von den Fernmeldediensteanbietern umgesetzt sind weiterhin die Vorgaben bezüglich der *vertraglichen Überbindung* von Verpflichtungen zum Jugendschutz an Mehrwertdiensteanbieter. Alle Fernmeldediensteanbieter verfügen über entsprechende Verträge und Vertragsartikel. Für Fehlverhalten sind adäquate vertragliche Sanktionen vorgesehen. Ein regulatorischer Mehrwert ergibt sich dadurch auf der Ebene der Normdurchsetzung. Neben behördlichen Kontrollen und rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten mit der Branchenvereinbarung potenziell Kontrollen durch FDA und Vertragsstrafen. Bereits diese Androhung kann eine Wirksamkeit entfalten und Mehrwertdienstleister zu einem vertragskonformen Verhalten animieren.

Ob damit auch darüber hinaus ein zusätzlicher, praktischer und regulatorischer Mehrwert erzielt wird, hängt davon ab, ob die Einhaltung der Vorgaben de facto kontrolliert und ob Fehlverhalten sanktioniert wird. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen diesbezüglich Durchsetzungsschwächen. Die Einhaltung der Verpflichtungen wird seitens der Fernmeldediensteanbieter nicht proaktiv kontrolliert und sanktioniert. Kontrollen erfolgen jedoch in Reaktion auf Reklamationen oder Hinweise auf Fehlverhalten. Praktisch sind jedoch Beschwerden bei Fernmeldedienstleistern in Bezug auf Jugendschutzthemen selten und so kommt es auch nur vereinzelt zu Sanktionierungen.

Schwächen zeigen sich in der Praxis zudem bei der Altersverifikation durch Mehrwertdiensteanbieter. Mit den Selbstregulierungsinitiativen werden zum Teil Verpflichtungen für Mehrwertdiensteanbieter

festgelegt, die v.a. die Zugangskontrolle zu weicher Pornografie festschreiben (z.B. „rechtsgenügende Zugangskontrolle“). In der Praxis erfolgt die Zugangskontrolle durch eine einfache Selbstdeklaration der Nutzer, die durch falsche Angaben leicht umgangen werden kann. Der Problematik könnte durch konkretere Vorgaben für den Einsatz von Altersverifikationssysteme begegnet werden, mit denen eine Balance zwischen Wirksamkeit, Praktikabilität und einem adäquaten Datenschutzniveau sichergestellt ist. Die Selbstregulierungsinitiativen machen dazu jedoch keine konkreten Vorgaben oder praktische Vorschläge.

Neben staatlichen Exekutivorganen (auf Basis der gesetzlichen Vorgaben) und den Fernmeldediensteanbietern (auf Basis von Verträgen) könnte die Umsetzungspraxis auch von jenen Verbänden kontrolliert werden, welche sich für die Verhaltenskodizes verantwortlich zeigen. Die *Evaluierung der Trägerinstitutionen* hat jedoch gezeigt, dass diese über keine effektiven Kontroll- und Sanktionsinstrumente verfügen. Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste unterliegt zwar einem jährlichen Review durch die FDA, er verfügt jedoch über keine Trägerorganisation und sieht demnach auch keine Kontrollen und Sanktionierungen durch eine Trägerorganisation vor. Wie und von wem Fehlverhalten der CoC-Unterzeichner sanktioniert wird, bleibt damit unklar. Die Branchenvereinbarung Telekommunikations-Mehrwertdienste wurde im Rahmen der asut geschlossen. Sie sieht jedoch keine Kontrollen und Sanktionierungen durch die Trägerorganisation asut vor. Lediglich die asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz sieht sowohl eine Umsetzungsfrist für die Vorgaben der Initiative, als auch eine jährliche Evaluierung durch die Trägerorganisation asut vor. Diese jährliche Evaluierung generiert einen regulatorischen Mehrwert. Sanktionen im Fall einer fehlenden Implementierung sind jedoch auch hier nicht vorgesehen und seit 2011 findet die Evaluierung de facto auch nicht mehr statt.

Differenziert sind Massnahmen zum Beschwerdemanagement zu betrachten. Einerseits wird seitens der asut keine Beschwerdestelle angeboten, die Nutzern zur Verfügung steht, um mögliche Verletzungen der Verhaltensvorgaben zur Kenntnis zu bringen. Praktisch erfolgt das Beschwerdemanagement bei Mehrwertdiensten in einem zweistufigen Prozess durch Einrichtungen bei den Diensteanbietern und der Schlichtungsstelle ombudscom.

Insgesamt sind die Möglichkeiten und Massnahmen der Fernmeldediensteanbieter zum Jugendschutz auf die kommerziellen Angebote im Bereich der Mehrwertdienste beschränkt. Der Fokus der Massnahmen liegt im Bereich des Schutzes vor Erotik/Pornografie bei Mehrwertdiensten, die kostenpflichtig angeboten und von Fernmeldediensteanbietern verrechnet werden. Andere Problemlagen/Risikodimensionen für Kinder und Jugendliche – etwa aufgrund der Kommunikation mit Bekannten oder Fremden, exzessiver Nutzung, Preisgabe personenbezogener Daten – sind durch Brancheninitiativen im Bereich der Mehrwertdienste nicht adressiert.

Darüber hinaus bestehen trotz der zahlreichen Vorgaben und Massnahmen weiterhin generelle Schutzlücken. Grund dafür ist, dass sowohl die rechtlichen Vorgaben als auch die Verhaltenskodizes per Definition auf Mehrwertdienste beschränkt sind. Darunter fallen lediglich solche Dienste, die den Nutzern von den Fernmeldediensteanbietern in Rechnung gestellt werden. Stellt ein Dienstleister die Dienstleistung dem Kunden selbst in Rechnung, so handelt es sich nicht um einen Mehrwertdiensteanbieter im Sinne des Fernmeldegesetzes. Lediglich die Preisbekanntgabe gemäss PBV ist auch für solche Dienste vorgeschrieben. Andere Schutzvorkehrungen des FMG greifen hingegen nicht. Darüber hinaus werden die Fälle auch nicht von der Schlichtungsstelle ombudscom behandelt. Ombudscom hält in Zusammenhang mit dieser Problematik fest, dass sich 2012 „erneut zahlreiche Kundinnen und Kunden meldeten, welchen solche Dienstleistungen in Rechnung gestellt wurden [...]“.

[A]ufgrund der gesetzlichen Regelung musste die Schlichtungsstelle Begehren solcher Kundinnen und Kunden ablehnen. Dies führt zu einer äusserst unbefriedigenden Situation“ (ombudscom 2012, 42). Steigende Risiken für Jugendliche bestehen dabei beispielsweise aufgrund kostenpflichtiger Dienstleistungen, die im Internet ausgelöst werden. Ein Beispiel dafür sind so genannte In-App-Käufe in Spielen. Dabei werden z.B. innerhalb eines Spiels virtuelle Gegenstände kostenpflichtig erworben, die den Spielfortschritt erleichtern sollen.<sup>110</sup>

Ebenfalls hinsichtlich des Jugendschutzes bestehen Schutzlücken bei erotischen/porno-grafischen oder anderen jugendgefährdenden Diensten, die nicht als Mehrwertdienste im Sinne des Telekommunikationsrechts erbracht werden und in den vorgesehenen Nummerierungsgassen zusammengefasst sind. Die auf Netz-/Systemebene von den Fernmeldediensteanbietern implementierten Sperrmassnahmen greifen für solche Angebote – mit Ausnahme von illegalen Angeboten – nicht. Dies schafft Lücken für Telekommunikationsdienste, vor allem sind dadurch auch Internet-Dienste/-Seiten mit jugendgefährdenden Inhalten nicht erfasst. Eine Sperrung von Internetseiten wäre technisch zwar möglich, aber praktisch schwierig umzusetzen und rechtlich bedenklich. Zugangskontrollen und -sperrungen werden deshalb – wenn überhaupt – durch Altersverifikationen bei Diensteanbietern oder durch Jugendschutzsoftware auf Endgeräten implementiert (elterliche Kontrolle), aber nicht auf Netzebene durch die Fernmeldediensteanbieter.

Dies verdeutlicht, dass Herausforderungen im Jugendmedienschutz nicht auf Mehrwertdienste beschränkt sind, sondern aufgrund der Konvergenz von Telekommunikation und Internet plattformübergreifend bestehen. Problematisiert werden die dafür nicht zufriedenstellend ausgestalteten Governance-Strukturen. Auf staatlicher Seite ist mit verschiedenen involvierten Bundesstellen die Kompetenz- und Verantwortungsverteilung unklar. Darunter leiden laut Erfahrungen der Branche die Konsistenz der Informationen und das Tempo der Umsetzungsprozesse. Gleichzeitig werden auch die Strukturen und Zuständigkeiten auf Branchenseite als suboptimal beurteilt. Der Ausstieg von Sunrise, UPC Cablecom und Orange aus der asut erleichtert es dem Verband nicht, die Weiterentwicklung von Brancheninitiativen der Fernmeldediensteanbieter voran zu treiben. Zudem bestehe Abstimmungsbedarf mit einer zunehmenden Zahl an neuen Internet-Service-Providern wie z.B. Elektrizitätswerke. Die asut steht somit beim Thema Jugendschutz vor vielfältigen Herausforderungen.

### **4.3.2 Selbstregulierungsinitiativen der Mehrwertdienstleister**

#### **4.3.2.1 Schweizerischer Verband Mehrwertdienste SAVASS**

Der Schweizerische Verband der Mehrwertdienste (Swiss Association Value Added Services, kurz SAVASS) wurde 2005 gegründet und ist ein Verein im Sinne der Art. 60ff. ZGB mit Sitz in Biel (BE).<sup>111</sup> Die Hauptinitiative der SAVASS im Bereich des regulatorischen Jugendmedienschutzes ist der 2006

---

<sup>110</sup> Auch die Europäische Kommission beobachtet derzeit den Markt der sogenannten Freemium-Games kritisch und möchte Kinder und Jugendliche besser vor unvorhersehbaren Kosten oder verschleierte Transaktionen schützen (Europäische Kommission 2014; Schulz et al. 2015, 86).

<sup>111</sup> Das Interview mit der SAVASS wurde im Juni 2013 mit dem Präsidenten NR Ulrich Giezendanner (U.G.) geführt.

beschlossene „Ehrenkodex SAVASS“. Der Ehrenkodex verpflichtet SAVASS-Mitglieder Mehrwertdienste mit Erwachsenenunterhaltung für Jugendliche zu sperren und legt dabei das Schutzalter auf 18 Jahre fest.

*Gründungskontext und Entwicklung:* Unmittelbarer Anlass für die Gründung der SAVASS war die drohende Verschärfung der staatlichen Regulierung bei Mehrwertdiensten mit der Revision des Fernmeldegesetzes.<sup>112</sup> Den Mehrwertdienstleistern ging es bei der Gründung im November 2005 „primär darum, drohende negative Entwicklungen in der Gesetzgebung – noch mehr knebelnde Vorschriften – zu verhindern“.<sup>113</sup> Hintergrund für die geplante Verschärfung der Regulierung von Mehrwertdiensten im Fernmelderecht waren anhaltende Probleme mit unseriösen Mehrwertdienstleistern, zahlreiche Konsumentenbeschwerden und die wiederkehrende kritische Medienberichterstattung zu den Geschäftspraktiken in der Mehrwertdienstbranche. „Bei der Gründung stand die Existenz vieler Dienstleisterfirmen auf der Kippe. Die Branche hatte einen miesen Ruf, unsere Mitgliedsunternehmen wurden als Nepper und Moralverderber an den Pranger gestellt“ (Interview U.G.). Um die öffentliche Wahrnehmung zu verbessern und einer stärkeren staatlichen Regulierung zuvorzukommen, sollte ein Imagewechsel vollzogen werden. Zu diesem Zweck wurde 2006 der Ehrenkodex SAVASS initiiert. Damit sollte für einen transparenten Wettbewerb und einen griffigen Jugendschutz gesorgt und gegen schwarze Schafe vorgegangen werden.<sup>114</sup> Der Ehrenkodex habe laut Auskunft der SAVASS „bei den Mitgliedern ein mittleres Erdbeben ausgelöst. Diese waren der Meinung, dass dieser sehr weit greift“ (Interview U.G.). Der SAVASS-Vorstand war jedoch der Meinung, „dass es diesen Kodex als sogenanntes Markenzeichen für unsere seriöse Zielsetzung braucht. Ich habe diesen Kodex schliesslich als Referenz für die Verkehrskommission und Fernmeldekommision im Nationalrat benutzen können“ (Interview U.G.). Der Ehrenkodex ist für alle SAVASS-Mitglieder verbindlich und wurde seit seiner Einführung 2006 nicht mehr verändert.

*Verhaltenskodex:* Der Ehrenkodex der SAVASS umfasst sieben kurz gehaltene Artikel mit Verhaltensverpflichtungen für SAVASS-Mitglieder. Die Vorgaben umfassen u.a. die Beachtung der gesetzlichen Normen und Verträge sowie die sorgfältige Behandlung von Kundenreklamationen und deren speditive und kulante Lösung. Jugendschutzrelevant ist v.a. die Verpflichtung, bei Angeboten der Erwachsenenunterhaltung das Schutzalter im Rahmen der technischen Möglichkeiten von 16 (gesetzlich vorgeschrieben) auf 18 Jahre anzuheben. Hinzu kommt, dass SAVASS-Mitglieder den „Code of Conduct SMS/MMS Mehrwertdienste“ zu beachten haben, welcher ebenfalls Verhaltensvorgaben zum Jugendschutz festlegt (siehe Abschnitt 4.3.2).<sup>115</sup> Die Einbindung des Code of Conduct in den Ehrenkodex macht den Code of Conduct entsprechend auch für die SAVASS verbindlich.

---

<sup>112</sup> Medienberichten zufolge wurde die Gründung der SAVASS von Philippe Gilomen, dem wichtigsten Anbieter von Mehrwertdiensten mit Erwachsenenunterhaltung, vorangetrieben. Siehe <http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2006-33/Art.-2006-33-trau-schau-wem.html>.

<sup>113</sup> Siehe SAVASS (2009, 1) [http://www.savass.ch/files/downloads/SAVASS\\_Newsletter\\_Dezember\\_2009.pdf](http://www.savass.ch/files/downloads/SAVASS_Newsletter_Dezember_2009.pdf).

<sup>114</sup> „Die Mehrwertnummern-Szene war über die Jahre durch schummrige Telefonsexangebote völlig in Verruf geraten. Jahrelang zockten Protagonisten der Branche mit diversen Tricks ihre Kunden ab, bis der Ruf derart ruiniert war, dass die Gründung eines Lobby-Verbandes nötig wurde.“ (<http://www.aargauerzeitung.ch/wirtschaft/telefonsexkoenig-zu-heiss-fuer-mehrwert-nummern-lobby-108800801>).

<sup>115</sup> Gemäss dem Code of Conduct müssen Mehrwertdienste mit erotischen Inhalten als solche erkennbar sein und dürfen nur unter bestimmten Kurznummern angeboten werden. Weiche Pornografie erfordert eine rechtsgenügende Zugangskontrolle.

*Staatliche Involvierung und Klassifikation:* Die Brancheninitiative der SAVASS weist keine formale staatliche Involvierung auf. Es handelt sich um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“. Allerdings zeigt sich auch am Beispiel der SAVASS der Einfluss staatlicher regulatorischer Aktivitäten auf die Selbstregulierung. Hier führte v.a. die drohende Verschärfung der staatlichen Regulierung 2005 und 2006 zur Gründung der SAVASS und zur Implementierung des Ehrenkodex. Darüber hinaus ist die SAVASS im Stiftungsrat der Schlichtungsstelle ombudscom vertreten, die auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet ist.<sup>116</sup>

### **Beurteilung der Evaluierungsindikatoren**

Im Folgenden werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen der SAVASS und des Ehrenkodex anhand der *Evaluierungskriterien* (vgl. Abschnitt 2.4) analysiert.

### **Erfolgsfaktor Stellenwert des Jugendmedienschutzes**

Hilfreich für einen effektiven Jugendmedienschutz ist ein hoher Stellenwert der Thematik in der Trägerorganisation. Der Stellenwert kann u.a. anhand der Berücksichtigung im Leitbild, der organisatorischen Verankerung und der Aufwandsbereitschaft eingeschätzt werden.

Ein generelles *Leitbild* für die SAVASS wird mit den Vereinszwecken vermittelt. Der Vereinszweck umfasst als Kernthemen einen ethisch einwandfreien und fairen Wettbewerb in der Branche, die Vertretung von Vereinsinteressen gegenüber Dritten, die Arbeit an gesetzlichen Vorlagen und Normen sowie die Einführung von Selbstbeschränkungsmassnahmen, so dass auf einschränkende Vorschriften des Staates möglichst verzichtet werden kann. Jugendschutz ist dabei nicht explizit erwähnt, kann jedoch thematisch unter die Selbstbeschränkungsmassnahmen gefasst werden. Jugendschutz hat so gesehen per se keinen eigenen Stellenwert in der SAVASS. Jugendschutzmassnahmen werden jedoch als notwendig erachtet, um eine verstärkte staatliche Regulierung zu verhindern. „Unsere Branche kann sich eben einen laschen Umgang mit schwarzen Schafen nicht leisten, weil dies von den Behörden gerne sofort als Vorwand zur unverhältnismässigen Verschärfung von Vorschriften verwendet wird“ (Interview U.G.).

Thematisiert wird Jugendschutz auch in Interviews der Verbandsverantwortlichen und im SAVASS-Imageflyer. In Interviews wird die Bedeutung des Jugendschutzes von Vorstandsmitgliedern regelmässig betont („Uns ist es ganz wichtig die Jugend zu schützen und es nicht soweit kommen zu lassen, dass diese Geschäftstätigkeiten der Jugend schaden“; „Für mich besonders wichtig ist ein möglichst lückenloser, technisch optimaler Jugendschutz“, Interview U.G.). Im Imageflyer bekräftigt die SAVASS die Kenntnis und die Verantwortung, dass gewisse Kreise von Nutzern der Gefahr ausgesetzt sind, übermässigen oder ihrem Alter nicht entsprechenden Gebrauch von Mehrwertdienstleistungen zu machen.<sup>117</sup> Weitere Hinweise auf Jugendschutz finden sich in den einschlägigen Artikeln des Ehrenkodex, der über die Download-Sektion der SAVASS-Website erreichbar ist. Ein Merkblatt für Eltern wurde kurz nach der Gründung der SAVASS angekündigt, bislang aber nicht veröffentlicht.

---

<sup>116</sup> Die SAVASS-Statuten legen fest, dass der Präsident „in der Regel dem Eidg. Parlament angehören muss“. Diese Vorkehrung stellt jedoch keine staatliche Involvierung in die SAVASS dar, sondern dient vor allem der Optimisierung der Interessensvertretung.

<sup>117</sup> Siehe <http://www.savass.ch/files/SAVASSFlyer-16.09.10.pdf>.



Innerhalb der *Organisationsstruktur* des Verbandes sind Jugendschutzagenden nur schwach strukturell verankert. Es besteht keine Arbeitsgruppe zum Thema Jugendschutz und im vierköpfigen Vorstand wird keines der Mitglieder explizit mit Zuständigkeiten im Jugendschutz ausgewiesen. Praktisch werden Jugendschutzfragen vom SAVASS-Geschäftsführer behandelt. Die operativen Agenden im Jugendmedienschutz sind vorwiegend an die teilnehmenden Unternehmen delegiert (v.a. die Altersverifikation). Der Verband selbst arbeitete die Richtlinien aus (Verhaltenskodex), übernimmt verbandspolitische/strategische Agenden (Interessenvertretung) und behandelt in Person des Geschäftsführers praktische Problemfälle im Bereich Jugendmedienschutz.

*Aufwandsbereitschaft:* Die Finanzierung der SAVASS erfolgt über Mitgliederbeiträge. Die SAVASS macht über das verfügbare Budget keine Angaben. Die finanziellen Aufwände für den Jugendschutz bewegen sich laut Angabe der SAVASS bei ca. einem Viertel der Mittel, die dem Verband zur Verfügung stehen (Interview U.G.).

### **Erfolgsfaktor Abdeckungsgrad**

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Reichweite in der Branche erzielt wird. In Bezug auf Mehrwertdienste sind mehrere Akteursgruppen in die Wertschöpfungsstruktur involviert. In erster Linie die Mehrwertdienstleister, die Inhalte anbieten und Dienste betreiben, darüber hinaus aber auch Plattformbetreiber und Nummerninhaber sowie die Fernmeldedienstanbieter (FDA) über deren Netze die Leistungen erbracht werden und von denen die Rechnungslegung und das Kundeninkasso übernommen werden.

Die SAVASS versteht sich als Verband der Mehrwertdienstleister und deckt folglich v.a. diese Ebene der Wertschöpfungsstruktur ab. Bis 2010 befanden sich zudem die drei grossen Fernmeldedienstanbieter Sunrise, Swisscom und Orange in der SAVASS. Die Kooperation endete jedoch aufgrund von Interessensdivergenzen und die SAVASS verwandelte sich in einen „Kampfverband“<sup>118</sup> der Mehrwertdienstleister. Die SAVASS ist folglich seit 2010 ein reiner Branchenverband der Mehrwertdienstleister und deckt entsprechend andere vor- oder nachgelagerte Marktteilnehmer nicht mehr ab. Für Fragen der Verantwortlichkeit ergibt sich zudem das Problem, dass Mehrwertdienstleister mitunter nur als technische Plattformbetreiber agieren, auf deren Infrastruktur Dritte die Mehrwertdienste erbringen.<sup>119</sup>

Die Reichweite der SAVASS in der Mehrwertdienstbranche ist beschränkt („Wir bringen die Branche jedoch nicht unter einen Hut“, Interview U.G.). Gründe für die Beschränkung sind die hohe Anzahl an Marktteilnehmern aufgrund niedriger Markteintrittsbarrieren, wodurch auch Einzelpersonen mit geringem Ressourceneinsatz eine eigene Mehrwertdienstleistung erbringen können. So existieren laut Einschätzung der SAVASS „Tausende von Kleinanbietern“. Die Gesamtzahl an Mehrwertdienstleistern

---

<sup>118</sup> Siehe [http://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user\\_upload/deutsch/2010/sgz/10-12-03\\_sgz\\_Nr\\_048.pdf](http://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2010/sgz/10-12-03_sgz_Nr_048.pdf).

<sup>119</sup> Siehe ombudscom (2012, 35): „Zahlreiche Mehrwertdienstleister, welche in einer vertraglichen Beziehung zu den Fernmeldedienstleistern stehen und von ihnen eine SMS-Kurznummer zugeteilt erhalten, beanstandeten die Einleitung der Schlichtungsverfahren. Diese standen jeweils mit weiteren Dienstleistern vertraglich in Verbindung. Sie brachten hervor, dass sie lediglich die technische Plattform zur Verfügung stellen würden und die Dienstleister, welche diese Plattform nutzten, verantwortlich seien. Daher seien sie nicht Partei im Schlichtungsverfahren. Das Schlichtungsverfahren sei mit den betroffenen Dienstleistern zu führen bzw. die Kosten seien von diesen zu tragen. Die Schlichtungsstelle stellte sich jeweils auf den Standpunkt, dass die Mehrwertdienstleister als Inhaber der SMS-Kurznummer die Verantwortung tragen und daher Parteien im Schlichtungsverfahren seien (Art. 37 Abs. 1 FDV). Mit Urteil vom 11. Oktober 2012 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht diese Praxis und erklärte, dass die Mehrwertdienstleister als Inhaber der Kurznummer auch von der Pflicht erfasst seien, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen (Art. 47 Abs. 1 FDV)“.

ist der SAVASS nicht bekannt. Laut Auskunft des BAKOM sind in der Schweiz 7'837 Anbieter für Dienste in den Nummernbereichen 084xy und 090x gemeldet.

Die SAVASS selbst gibt keine Auskunft über ihre Mitglieder und deren Anzahl. Die Branchenabdeckung durch die SAVASS kann deshalb nicht ermittelt werden. Die SAVASS verweist jedoch darauf, dass alle grossen Anbieter von Mehrwertdiensten im Verein vertreten sind („Wir haben alle Grossen in unserem Verein vertreten, was für uns das Wichtigste ist“, Interview U.G.). Der Grossteil der Mitglieder (70-75%) bietet laut Auskunft der SAVASS keine Dienste der Erwachsenenunterhaltung an, sondern andere Mehrwertdienste wie Strassenverkehrsdienste (z.B. SMS-Stau-Melder), Lotterie oder Online-Voting. Weniger als ein Drittel der SAVASS-Mitglieder bietet Erotikdienste an („Wir sind kein Erotikverband“ (Interview U.G.)). Die Abdeckung der SAVASS im Schweizer Markt für Mehrwertdienste zur Erwachsenenunterhaltung wird seitens der SAVASS auf 50% bis 60% geschätzt.

Die SAVASS ist mit der Abdeckung nicht vollständig zufrieden und strebt grundsätzlich eine grössere Abdeckung an. Als Beitrittschürden gelten einerseits die Mitgliedsbeiträge,<sup>120</sup> die v.a. für kleinere Dienstleister eine Barriere darstellen könnten („Aus diesem Grund ist die SAVASS auch nie so gross geworden, da es für kleine Anbieter zu teuer ist“, Interview U.G.). Die SAVASS beklagt, dass viele Anbieter von Mehrwertdiensten als Trittbrettfahrer agieren, die von der Interessensvertretung durch den Verband profitieren, ohne einen Beitrag zu leisten und sich dem Kodex zu unterwerfen. Des Weiteren wird von der SAVASS angeführt, dass viele Interessenten eine Mitgliedschaft aufgrund der Vorgaben des Ehrenkodex ablehnen. Die Reichweite der SAVASS in der Branche könnte durch die Aufgabe des Ehrenkodex erhöht werden.

Probleme mit Trittbrettfahrern werden von der SAVASS wiederholt thematisiert und v.a. auf Kleinanbieter zurückgeführt. Die SAVASS setze sich deshalb beispielsweise für eine Lizenzierungspflicht für Mehrwertdienstbetreiber ein, konnte sich damit jedoch gegenüber anderen Marktteilnehmern nicht durchsetzen („Das will ein grosser Teil der Carrier nicht, da hiermit auch ein grosser Teil des Umsatzes wegfallen würde“, Interview U.G.).<sup>121</sup>

Für SAVASS-Mitglieder ist der Ehrenkodex verbindlich („Wir nehmen niemanden auf, der den Ehrenkodex nicht unterschreibt“, Interview U.G.).

### **Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung/Interessenausgleich**

Die SAVASS ist nicht als reine Branchenvertretung konzipiert. Aktivmitglied des Verbandes könnten alle natürlichen und juristischen Personen werden, welche am Zweck des Vereins interessiert sind. Praktisch ist die SAVASS dennoch ein reiner Branchenverband der Mehrwertdienstleister, der mit dem Austritt von Sunrise, Orange und Swisscom auch keine Fernmeldedienstanbieter mehr zu seinen Mitgliedern zählt.

---

<sup>120</sup> Die Kosten für die Mitgliedschaft sind nach Unternehmensumsatz gestaffelt und reichen von CHF 500 bis CHF 10'000 im Jahr. Mit einer Reduktion der Beiträge für Kleinunternehmer von CHF 1'000 auf CHF 500 sollten die Eintrittsbarrieren gesenkt werden.

<sup>121</sup> „Kleine Anbieter brauchen keine Berufszulassung, man kann gleich morgen anfangen damit wenn man dies möchte. Das ist ein grosses Problem. Wir haben auch schon Vorstösse ins Parlament geplant, jedoch bald bemerkt, dass Gespräche mit Parlamentariern wenig helfen. Unser Ziel war gewesen, dass die Carrier kleine Anbieter nur zulassen dürfen, wenn diese eine sogenannte Lizenz besitzen“ (Interview U.G.).

Eine formalisierte, strukturelle Beteiligung Dritter (externe Experten, Verbrauchervertreter, staatliche Akteure) ist weder beim Ehrenkodex noch in der Trägerorganisation SAVASS selbst vorgesehen. Verbrauchervertreter spielten sowohl in der Gründungsphase als auch im operativen Betrieb keine ersichtliche formelle Rolle. Laut dem SAVASS-Imageflyer legte die SAVASS einen Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit den Konsumentenschutzorganisationen sowie der Schweizerischen Lauterkeitskommission.<sup>122</sup> Im Interview verweist die SAVASS explizit darauf, dass wiederholt ein inhaltlicher Austausch mit Konsumentenvertretungen stattfindet, eine darüber hinausgehende, strukturelle Einbindung von Konsumentenvertretern in die SAVASS jedoch nicht im Interesse des Branchenverbandes liege (Interview U.G.). Somit sind die Mehrwertdienstleister selbst die massgebenden Akteure im Bereich der Entwicklung und Implementierung des Ehrenkodex. Eine strukturelle Involvierung von Verbrauchervertretern in das Regulierungsarrangement für Mehrwertdienste erfolgt ausserhalb der SAVASS in der Schlichtungsstelle ombudscom.

### **Erfolgsfaktor vollständiger und effektiver Regulierungsprozess**

Im Folgenden werden die zentralen Komponenten des Regulierungsprozesses knapp beschrieben und es wird auf ausgewählte Defizite hingewiesen. Insgesamt ist festzustellen, dass ein normatives Bezugsdokument (Ehrenkodex) vorliegt, der Durchsetzungsmechanismus jedoch etliche Schwächen aufweist.

*Zielsetzungen/Normen* werden mit dem SAVASS-Ehrenkodex in insgesamt 7 Punkten knapp festgelegt. In Bezug auf den Jugendschutz sind folgende drei Bestimmungen relevant:

- Jedes SAVASS-Mitglied beachtet die gesetzlichen Normen, Verträge und den jeweils gültigen Code of Conduct SMS/MMS-Mehrwertdienste der Mobilfunkanbieter.
- Jedes SAVASS-Mitglied setzt im Rahmen der technischen Möglichkeiten bei der Kommunikation von Angeboten der Erwachsenenunterhaltung das gesetzlich vorgeschriebene Schutzalter freiwillig von 16 auf 18 Jahre herauf.
- Kundenreklamationen werden mit der notwendigen Sorgfalt bearbeitet und möglichst im gegenseitigen Einvernehmen speditiv und kulant gelöst. Es sind nur effektiv erbrachte Leistungen zu verrechnen.

Mit dem Ehrenkodex ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit diesem festgelegt. Die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit dem Kodex adäquat adressiert. Zentrale Anforderungen betreffen Mehrwertdienstanbieter. Neben konkreten Vorgaben aus dem Ehrenkodex wird auf weitere normative Bezugsdokumente (Gesetze, Verträge, Verhaltenskodex) referenziert, aus denen sich somit zusätzliche konkrete Verpflichtungen für Mehrwertdienstleister ergeben.<sup>123</sup> Die Vorgaben sind grundsätzlich verständlich formuliert, jedoch teilweise wenig präzise und auch nur teilweise praktisch überprüfbar. Zentrale Pfeiler der Umsetzungsprozesse sind technische und organisatorische Massnahmen, die von den Mehrwertdienstleistern vorgenommen werden sollen.

---

<sup>122</sup> Siehe <http://www.savass.ch/files/SAVASSFlyer-16.09.10.pdf>.

<sup>123</sup> Zu diesen Bestimmungen siehe Abschnitte 4.2 (rechtliche Grundlagen) und 4.3.2 (Code of Conduct Mobile Mehrwertdienste).

## Defizite und Schwächen

Die Referenzierung des Code of Conduct SMS/MMS-Mehrwertdienste könnte zu Missverständnissen führen. Ein Verhaltenskodex mit dem Titel Code of Conduct SMS/MMS-Mehrwertdienste ist aktuell nicht in Kraft. Inhaltlich gilt die Referenzierung dem „Code of Conduct mobile Mehrwertdienste“ der vier Fernmeldediensteanbieter (siehe Abschnitt 4.3.1.2). Darüber hinaus wäre auch eine Referenzierung auf die asut-Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste möglich (siehe Abschnitt 4.3.1.1), die sich im Ehrenkodex jedoch nicht explizit findet. Hinsichtlich des Jugendschutzes ergeben sich inhaltlich aus den Referenzierungen v.a. Verpflichtungen zur Umsetzung gesetzlicher Vorschriften, die mit den Verhaltenskodizes direkt oder indirekt wiederholt werden: Namentlich das Verbot harter Pornografie, die Kennzeichnung von Mehrwertdiensten, Preisobergrenzen, separate Kategorien für Mehrwertdienste der Erwachsenenunterhaltung sowie die Verpflichtung zu Zugangskontrollen bei Angeboten mit erotischen/pornografischen Inhalten durch eine Altersverifikation.

Bei der Verpflichtung zur Zugangskontrolle/Altersverifikation wird mit dem SAVASS-Ehrenkodex ein Standard angestrebt, der über dem gesetzlichen Mindeststandard liegt. Während die einschlägige Vorschrift (Art. 197 Ziffer 1 StGB<sup>124</sup>) bei pornografischen Inhalten das Schutzalter bei 16 Jahren festsetzt, wird mit dem SAVASS-Ehrenkodex das Schutzalter für Angebote der Erwachsenenunterhaltung bei 18 Jahren festgelegt. Theoretisch ergibt sich dadurch ein regulatorischer Mehrwert durch einen zusätzlichen Schutz für 16- und 17-Jährige. Die Regelung ist in Bezug auf den Umsetzungsmechanismus unpräzise, eine bestimmte Form der Altersverifizierung wird nicht vorgegeben. Die Bestimmung ist jedoch hinsichtlich ihrer Einhaltung praktisch überprüfbar. Mittels Testanrufen könnte beispielsweise festgestellt werden, ob die Mehrwertdienstleister ihren Verpflichtungen zur Altersidentifikation bei Erwachsenenunterhaltung nachkommen und keine Dienste für unter 18-Jährige erbringen.

Die SAVASS selbst verfügt über keine Daten, welche die Effektivität der Implementierung dokumentieren oder die Anzahl jener Jugendlichen erfassen, denen das Angebot verweigert wird.<sup>125</sup> Da auch sonst keine verifizierbaren Daten zur Umsetzungspraxis vorliegen, steht nicht fest, inwieweit die Mehrwertdienstleister ihren Verpflichtungen zur Altersidentifikation nachkommen. Folgende Indikatoren deuten darauf hin, dass diese Verpflichtung seitens der Mehrwertdienstbetreiber nur schwach implementiert wird. Die SAVASS selbst räumt ein, dass „immer wieder Verstösse gegen die Branchenvereinbarung vorkommen, vor allem im Bereich der Erwachsenenunterhaltung“ (SAVASS 2009).<sup>126</sup> Der Ehrenkodex schreibt keine konkreten Altersverifikationssysteme vor und überlässt die Form der Implementierung den Anbietern, die im Rahmen der technischen Möglichkeiten zu erfolgen hat. Daraus ergibt sich ein breiter Interpretationsspielraum. In der Umsetzungspraxis erfolgt die Altersidentifikation entsprechend meist durch die einfache Frage nach dem Alter und eine Selbstdeklaration des Nutzers. „Es ist in der Regel so, dass dies über das Internet läuft. Dort erhält man einen Link zum Angebot und dort erscheint zuerst die Frage ‚Bist du 18 Jahre alt?‘ [...], dann tritt diese Selbstdeklaration ein. Mehr

---

<sup>124</sup> Wer pornografische Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, andere Gegenstände solcher Art oder pornografische Vorführungen einer Person unter 16 Jahren anbietet, zeigt, überlässt, zugänglich macht oder durch Radio oder Fernsehen verbreitet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

<sup>125</sup> „Wir haben keine Erfahrung, wie viele Jugendliche betroffen sind. Es kommt dann nur in einzelnen Fällen vor, dass sich ein Mitglied an mich wendet und um Hilfe bittet. Wie häufig nun Jugendliche betroffen sind, kann ich ihnen nicht beantworten“ (Interview U.G.).

<sup>126</sup> Siehe SAVASS (2009, 2): Newsletter Dezember 2009, Interview mit Präsident Ulrich Giezendanner.

kann man nicht unternehmen, denn wenn ein 16-Jähriger sich als 18-Jähriger ausgibt, bemerkt man dies erst bei der Rechnungsstellung“ (Interview U.G.).

Diese Form der Zugangskontrolle gilt als wenig effektiv, weil sie besonders leicht umgangen werden kann. Sie ist darüber hinaus gemäss einschlägiger Rechtsprechung nicht gesetzeskonform. Mit dem Urteil 6P.122/2004 vom 8.3.2005 (BGE 131 IV 71) hat sich das Bundesgericht zur Problematik der Adult-Checker geäussert und dabei festgehalten, dass ein einfaches Anklicken eines Warnhinweises nicht genügt, um den Jugendschutz des Art. 197 Abs. 1 StGB zu gewährleisten. Mit der gängigen Praxis wird damit im Bereich der Erwachsenenunterhaltung gegen die rechtlichen Vorgaben verstossen.<sup>127</sup>

Auch seitens der SAVASS werden die Defizite der Umsetzungspraxis erkannt und problematisiert. Die SAVASS gibt an, sich beim zuständigen Bundesrat und beim BAKOM für eine effektivere Lösung (einen sogenannten Adult Check) ausgesprochen zu haben. „Wir wollten ein System einführen, das viel weiter greift, wie beispielsweise einen amtlichen Ausweis“ (Interview U.G.). Auch Internetangebote sollten davon umfasst sein. Die Gespräche darüber verliefen bisher allerdings ohne Erfolg. Laut Einschätzung der SAVASS scheitert eine Lösung daran, dass effektive Altersverifikationssysteme von anderen Stakeholdern zum einen als zu kompliziert gesehen werden. Seitens des BAKOM wurde der SAVASS-Vorstoss z.B. mit Verweis auf den internationalen Abstimmungsbedarf für Zugangskontrollen abgewiesen. Zum anderen wird seitens der SAVASS jedoch darauf verwiesen, dass effektive Altersverifikationssysteme auf technischer Ebene nicht im Interesse der Fernmeldediensteanbieter liegen. „Der Adult Check war ein Vorschlag von unserer Seite. [...] Doch das BAKOM und vor allem die Swisscom und andere Carrier wollten dies natürlich nicht. Die Carrier haben natürlich eine grosse Marge auf diesem Gebiet“ (Interview U.G.). Generell spricht sich die SAVASS für eine technische Sperrung für Jugendliche aus. „Wäre eine technische Sperrung für Jugendliche möglich, so würde praktisch jeder Anbieter sofort mitmachen“ (Interview U.G.). Mit dem Ausstieg von Swisscom, Orange und Sunrise aus der SAVASS verschlechterten sich die institutionellen Voraussetzungen für gemeinsame Lösungen im Bereich der Zugangskontrolle. Abseits der Problematik einer dienstübergreifenden Lösung zur Altersverifikation (Telekommunikation, Internet), für die sich die SAVASS einsetzt, macht die SAVASS aber auch in ihrem Binnenbereich für ihre Mitglieder keine konkreten Vorschläge oder Vorgaben für adäquate Altersverifikationssysteme.

Der Ehrenkodex sieht weiterhin eine Verpflichtung zur speditiven und kulantem Lösung bei Kundenreklamationen vor. Es seien nur effektiv erbrachte Leistungen zu verrechnen. Die Vorgabe ist wenig konkret und bietet einen breiten Interpretationsspielraum. Die weiterhin hohe Anzahl an Reklamationen (568 im Jahr 2012) über Mehrwertdienste, die bei der Schlichtungsstelle ombudscom behandelt werden, ist ein Indikator dafür, dass kulantem Lösungen nicht immer gelingen. Speziell im Fall von jugendlichen Nutzern geht die SAVASS jedoch von einer hohen Anzahl an kulantem Inkasso-Lösungen aus. Mehrwertdiensteanbieter hätten generell kein Interesse an jugendlichen Kunden („Die wollen die Jungen gar nicht, die haben kein Interesse an denen“ Interview U.G.). Sofern Reklamationen bei Mehrwertdiensteanbietern eingehen, in die Minderjährige verwickelt sind, werden Beschwerden oft kulant/speditiv behandelt. Mehrwertdienstbetreiber wollen aus Reputationsgründen nicht mit dem Jugendschutz in Konflikt geraten. Aufgrund von möglichen Konflikten mit dem Jugendschutz werden Rechnungen für Dienste der Erwachsenenunterhaltung, die von Jugendlichen beansprucht wurden,

---

<sup>127</sup> Zur Rechtsprechung bezüglich Altersverifikationssystemen siehe Schwarzenegger (2012, 79f.).

deshalb häufig storniert. „Wird bei der Rechnungsstellung herausgefunden, dass es ein Kind war, stornieren die Betreiber der Erotikdienste die Rechnung sofort, wenn sie ein solches Problem sehen. Sie wollen schlichtweg nichts mit Jugendlichen zu tun haben [...] u.a. weil solche Fälle auch von der Presse aufgegriffen und hochgespielt werden“ (Interview U.G.).

Im Bereich des Jugendschutzes ist die Vorgabe zu kulantem Lösungen bei der Verrechnung insgesamt ambivalent zu beurteilen. Einerseits können kulant Lösungen speziell jugendliche Nutzer von Mehrwertdiensten in Einzelfällen vor hohen Kosten bewahren, die beim Bezug der Dienstleistungen unterschätzt wurden. Andererseits stärken kulant Inkassolösungen, die erst ex post greifen (nachdem Schaden eingetreten ist) nicht den Zugangsschutz zu ungeeigneten Angeboten, der ex ante greifen sollte (bevor Schaden eintritt). Solche kulant Lösungen verringern somit zwar den finanziellen Schaden bei den betroffenen Nutzern, tragen aber nicht zum Jugendschutz vor ungeeigneten Inhalten bei.

Generell wird seitens der SAVASS darauf verwiesen, dass Mehrwertdienste einen vergleichsweise kleinen Problembereich im Jugendmedienschutz darstellen. „Wir haben dann auch gesehen, dass diese Mehrwertdienste gar nicht mehr das grosse Problem darstellen, sondern das Internet. Heute sind die Seiten wie Youporn etc. problematisch und das wissen die Jugendlichen ganz genau. [...] Telefonmehrwertdienste sind deutlich teurer, so dass für Jugendliche eine gewisse Hemmschwelle besteht. Jugendliche benützen nicht mehr die Mehrwertdienste, sondern das Internet“ (Interview U.G.).

### **Erfolgsfaktor Implementierungshilfe**

Internationale Erfahrungen zeigen, dass Selbstregulierungsinitiativen häufig dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn durch Verhaltenskodizes nicht nur Verhaltensvorgaben gemacht werden, sondern wenn die Umsetzung der Vorgaben durch Implementierungshilfen der Trägerorganisation unterstützt wird.

Seitens der SAVASS wurden keine konkreten Massnahmen zur Unterstützung der Implementierung von Jugendschutzmassnahmen durch die Mehrwertdienstleister angeboten. Mögliche Implementierungshilfen wie (regelmässige) Schulungen der Mehrwertdienstleister, Orientierungshilfen oder Empfehlungen für die Alterskontrollsysteme werden seitens des Verbandes nicht angeboten.

### **Erfolgsfaktor Beschwerdemanagement und Sanktionierung**

Für die Umsetzung von Selbstregulierungsmassnahmen stellt sich generell die Frage, welche Prozesse implementiert sind, um potenzielle Verstösse gegen Verhaltensvorgaben zur Kenntnis zu bringen und ggf. zu sanktionieren. Dafür sind organisatorische Vorkehrungen zum Beschwerdemanagement zu treffen und ein Sanktionsregime zu implementieren. Die Beschwerde- und Sanktionsmöglichkeiten im Bereich der SAVASS selbst sind beschränkt. Beschwerde und Sanktionsmöglichkeiten bestehen jedoch auch ausserhalb der SAVASS.

Die SAVASS selbst verfügt über keine explizit so benannte Beschwerdestelle, die Nutzern zur Verfügung steht, um mögliche Verletzungen der Verhaltensvorgaben zur Kenntnis zu bringen. Auch die fehlende Bekanntheit der SAVASS in breiten Bevölkerungskreisen macht die SAVASS nicht zu einer primären Anlaufstelle für Beschwerden. Soweit der SAVASS trotzdem Beschwerdefälle zur Kenntnis

gebracht werden, wird diesen Beschwerden vom SAVASS-Geschäftsführer nachgegangen. Laut Auskunft der SAVASS fallen praktisch vereinzelt Beschwerden bei der SAVASS an, die direkt mit den Anbietern geklärt werden. Allerdings käme in einer Mehrzahl der jugendschutzrelevanten Fälle das Problem gar nicht erst bis zur SAVASS, da Konsumenten das Problem entweder direkt mit den Dienstleistern lösen oder den offiziellen Beschwerdegang nicht wagen.

Grundsätzlich sind Nutzer dazu angehalten, Probleme mit Mehrwertdiensten direkt mit den Mehrwert- oder Fernmeldediensteanbietern zu bereinigen. Sofern zwischen den Parteien keine Einigung erzielt wird, kann in einem weiteren Schritt die Schlichtungsstelle ombudscom eingeschaltet werden. Seitens der ombudscom kann ein Schlichtungsverfahren eingeleitet werden, wenn u.a. „die begehrende Partei glaubhaft darlegt, vorher mit der anderen Partei eine Einigung gesucht zu haben, wobei der letzte Kontakt in der strittigen Angelegenheit in der Regel nicht mehr als 12 Monate zurückliegen darf“. Die betroffenen Anbieter sind gesetzlich verpflichtet, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen (Art. 47 FDV).

Die SAVASS hat sich 2008 der ombudscom angeschlossen und ist im Stiftungsrat vertreten. In die operative Tätigkeit der ombudscom (Schlichtungsfälle) ist die SAVASS jedoch nicht involviert. Die Arbeit der ombudscom wird von Seiten der SAVASS generell als unabhängig und fair beurteilt. Allerdings verweisen Aussendungen der SAVASS auch auf eine tendenziell skeptische Haltung zum Ausbau von Beschwerdemöglichkeiten. 2009 stellte die SAVASS fest, dass der Hinweis auf ombudscom, der seit 2010 auf jeder Telefonrechnung aufgeführt sein muss, „das Tor für noch mehr Streitigkeiten vor der Schlichtungsstelle noch weiter öffnet“. Aufgrund der Verpflichtung zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren und den hohen Kosten, pro Fall (ab CHF 900) ist die Streitschlichtung bei geringen Streitsummen für Mehrwertdiensteanbieter wenig attraktiv. Dies könnte auch ein Grund dafür sein, dass die SAVASS in ihrem Internetauftritt weder explizit auf die Schlichtungsstelle ombudscom hinweist noch einen Link zur Schlichtungsstelle setzt.

Für Beschwerden und Verstösse gegen Vorgaben aus dem Ehrenkodex ist im Ehrenkodex selbst kein Sanktionsmechanismus vorgesehen. Die SAVASS selbst verfügt jedoch über Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jenen Mitgliedern, die gegen den Ehrenkodex verstossen. Als formale Sanktionsmöglichkeit ist aber lediglich der Ausschluss aus dem Verband vorgesehen. Ein stärker differenziertes, abgestuftes Instrumentarium ist nicht vorgesehen. Laut Auskunft der SAVASS wurden nach der Gründung der SAVASS einzelne Mitglieder aus der SAVASS ausgeschlossen, da sie den Ehrenkodex nicht unterzeichnen wollten. Sanktionen als Konsequenz von Beschwerden wurden später in einem konkreten Fall ergriffen, bei dem ein Mitglied aus dem Vorstand der SAVASS entlassen wurde.

Laut Ansicht der SAVASS wirken zudem indirekte Sanktionsinstrumente: Die negative öffentliche Aufmerksamkeit für problematische Fälle sowie deren Behandlung im Vorstand. „Wir besprechen in jeder Vorstandssitzung diese Fälle ganz genau [...] Schon nur die Hemmschwelle, dass jemand mit dem Vorfall im Vorstand erwähnt wird, ist sehr gross“ (Interview U.G.).

### **Erfolgsfaktor effektive Kontrolle und Review**

Eine umfassende Kontrolle der faktischen Umsetzung der Anforderungen aus dem Ehrenkodex durch die SAVASS findet nicht statt. Die Umsetzung der Vorgaben wurde im Zuge der Einführung des Kodex durch die SAVASS nicht geprüft. Die SAVASS führt nach Eigenangaben stichprobenartige Kontrollen durch, verfügt jedoch über keine implementierten Instrumente, um die Einhaltung der Vorgaben für

Alterskontrollen weitreichend proaktiv zu kontrollieren (z.B. systematische Anbietertests). Dies liegt zum einen in den beschränkten Ressourcen begründet. Zum anderen können im heterogenen Segment der Mehrwertdienstleister keine standardisierten Kontrollen oder Sanktionen durchgeführt werden, weil unterschiedliche Mitglieder auch unterschiedlich zu behandeln sind („Ein Mitglied, das dem Lotteriesgesetz unterliegt, kann nicht gleich behandelt werden wie eines, welches dem Ehrenkodex für die Erwachsenenunterhaltung unterliegt“, Interview U.G.).

Kontrollen finden des Weiteren anlassbezogen in Reaktion auf Beschwerden oder Streitfälle statt. Laut Auskunft der SAVASS werden die Mehrwertdienstleistungen dabei hinsichtlich Inhalt, Bewerbung und Ablauf als Gesamtheit beurteilt. Im Falle von Verstössen auf eigene Feststellung hin werden Gespräche mit Mitgliedern geführt. Diese Gespräche sind Vermittlungsversuche, bevor ein Problem an die Ombudsstelle gelangt. Laut Auskunft der SAVASS fallen praktisch von Zeit zu Zeit kleinere Beschwerden an, die direkt mit Anbietern geklärt werden können.

Darüber hinaus wirken laut Einschätzung der SAVASS auch Wettbewerb und die Konkurrenz als Kontrollinstanzen. „Was man ja nicht unterschätzen darf, ist die Konkurrenz. Das ist die beste Regulierung. Wenn wir beispielsweise die Geldspiele ansprechen, dort besitzt Comlot [Anm.: Lotterie- und Wettkommission] verschiedene Verfahren und Verbände, welche sofort intervenieren, wenn jemand gegen die Regeln verstösst“ (Interview U.G.).

Eine umfassende Überprüfung der Zielerreichung wäre praktisch möglich, weil Zielsetzungen zumindest teilweise überprüfbar sind. Eine umfassende Erfolgskontrolle/Evaluierung des Systems hat bis dato weder durch interne noch externe Stellen stattgefunden, ein internes Review ist derzeit auch nicht geplant.

Der Verband verweist und vertraut, wie im Bereich der Implementierung, auch im Bereich der Kontrolle auf die moralische Kraft des Ehrenkodex. Die Befolgung des Ehrenkodex sei für die Unterzeichnenden eine Ehrensache. „Es gibt noch einen moralischen Mehrwert. Beim Unterzeichnen des Ehrenkodexes bürgt man sozusagen mit dem eigenen Namen. [...] wir sind ja hier immer noch in der Schweiz in einem zivilisierten Land. Wenn jemand diesen Ehrenkodex unterschreibt, dann gilt das auch. Das wird schon noch gross geschrieben bei uns“ (Interview U.G.).

### **Erfolgsfaktor adäquate Ressourcen**

Die SAVASS verfügt über ein eigenes Budget und die Finanzierung erfolgt über Mitgliedsbeiträge. Die SAVASS gibt keine Auskunft über ihre Mittel, gibt jedoch an, dass aktuell keine Finanzierungsproblematik besteht.<sup>128</sup> Operativ werden die Aufgaben der SAVASS im Einmannbetrieb vom Geschäftsführer besorgt (Interview H.H.). Weitere personelle Ressourcen für den Jugendschutz bestehen nicht. Die finanziellen Aufwände für den Jugendschutz bewegen sich laut Angabe der SAVASS bei ca. einem Viertel der Mittel, die dem Verband zur Verfügung stehen (Interview U.G.). Die Hauptumsetzung der Jugendschutzvorgaben obliegt den SAVASS-Mitgliedern. Dies betrifft vor allem die Alterskontrolle der Nutzer von erotischen Mehrwertdiensten.

---

<sup>128</sup> Zum Marktvolumen für Mehrwertdienste liegen Daten vor: Der Umsatz für INA-Nummern und Short-IDs belief sich 2012 auf CHF 146'790'000 (Fernmeldestatistik 2012).



### **Erfolgsfaktor Transparenz und Verantwortlichkeit**

Wer bei der SAVASS die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für das Thema Jugendschutz trägt, ist von aussen (Online-Information) nicht erkennbar. Öffentlich zugängliche Informationen bezüglich der Kompetenzen und der Zuständigkeit für den Jugendmedienschutz auf Leitungsebene (Vorstand) sind nicht verfügbar.

Informationen zur Hauptinitiative (Ehrenkodex) werden im Online-Auftritt in der Rubrik Downloads zur Verfügung gestellt. Der Ehrenkodex legt kein formales Prozedere zur Durchsetzung der Normen fest.

Mit Nationalrat Ulrich Giezendanner verfügt der Verband über eine öffentliche Person mit erhöhtem Bekanntheitsgrad. Darüber hinaus sind bei der SAVASS jedoch keine professionellen Kommunikationsstrukturen (z.B. Presseportal) implementiert. Einige (wenige) Informationen zuhanden der Öffentlichkeit finden sich in der Online-Rubrik Downloads. In den wenigen darunter abrufbaren Newslettern werden Jugendschutzthemen, wenn dann überhaupt nur am Rande behandelt. Laufende Verfahren in Bezug auf die Einhaltung der Vorgaben aus dem Ehrenkodex existieren nicht und werden damit auch nicht öffentlich thematisiert. Es besteht keine regelmässige anlassbezogene öffentliche Kommunikation bezüglich der Tätigkeit des Verbandes im Jugendmedienschutz und es gibt keinen Arbeits-/Tätigkeitsbericht, mit dem die Massnahmen im Rahmen der Hauptinitiative zuhanden der Öffentlichkeit kommuniziert werden.

### **Erfolgsfaktor adäquate staatliche Involvierung**

Die Brancheninitiative der SAVASS weist keine formale staatliche Involvierung auf. Es handelt sich um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“.

Eine formelle Verbindung zwischen der SAVASS und staatlichen Stellen besteht über die Schlichtungsstelle ombudscom, die auf Basis des Fernmeldegesetzes eingerichtet ist und in der die SAVASS vertreten ist.

Darüber hinaus zeigt sich auch am Beispiel der SAVASS der Einfluss staatlicher regulatorischer Aktivitäten auf die Selbstregulierung. Hier führte v.a. die drohende Verschärfung der staatlichen Regulierung 2005 und 2006 zur Gründung der SAVASS und zur Implementierung des Ehrenkodex.

Staatliche Involvierung erfolgt des Weiteren auch im Fall der SAVASS indem zum Ausdruck gebracht wird, dass Massnahmen der Selbstregulierung seitens der staatlichen Institutionen wahrgenommen werden. So wird etwa im Evaluierungsbericht zum Fernmeldemarkt (Bundesrat 2009b, 155) auf die Selbstregulierungsinitiative der SAVASS hingewiesen. Eine Bewertung der Initiative wurde seitens staatlicher Stellen jedoch noch nicht vorgenommen.

Die SAVASS kennt generell die Herausforderungen in Zusammenhang mit Gefahren und Problemen des Jugendmedienschutzes an. Dies sowohl im Bereich von Mehrwertdiensten als auch auf anderen Kanälen, v.a. im Internet. Der Verband plädiert dahingehend aber grundsätzlich gegen eine strengere staatliche Regulierung und für eine Selbstregulierung der Industrie. Der „wachsende Druck der Politik und der aggressiv agierenden Konsumentenschutzorganisationen“ droht zu „Überregulierungen“ zu führen.<sup>129</sup> Aus Sicht des Verbandes sollte daher die Selbstregulierung der Branchen gestärkt und kanalübergreifend besser koordiniert werden. Dahingehend spricht sich die SAVASS zwar gegen einen

---

<sup>129</sup> Siehe [http://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user\\_upload/deutsch/2010/sgz/10-12-03\\_sg\\_z\\_Nr\\_048.pdf](http://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2010/sgz/10-12-03_sg_z_Nr_048.pdf).

einzelnen zentralen Verband aus, plädiert jedoch für eine verstärkte Kooperation der bestehenden Interessensverbände in einer Art gemeinsamer Koordinationsstelle. Diese Stelle sollte mit konkreten Mandaten ausgestattet sein und auf Basis einer gesetzlichen Grundlage operieren. Der Staat sollte Aufgaben an diese Stelle delegieren. Inhaltlich sollte sich diese Stelle auch dem Jugendschutz bei Internetdiensten widmen (Interview U.G.).<sup>130</sup>

#### 4.3.2.2 Fazit – Selbstregulierung der Mehrwertdienstanbieter

Die SAVASS ist der Branchenverband der Mehrwertdienstanbieter und etabliert mit dem Ehrenkodex eine Selbstregulierung, die auch Zielsetzungen im Bereich des Jugendschutzes umfasst. Dem Jugendschutz wird seitens des Verbands ein adäquater Stellenwert eingeräumt, der v.a. darin begründet ist, dass Defizite beim Jugendmedienschutz als Grund für den Wunsch einer strengeren staatlichen Regulierung von Mehrwertdiensten herangezogen werden. Der Ehrenkodex verpflichtet die Mitglieder der SAVASS daher v.a. dazu, geltende rechtliche Regelungen einzuhalten und zusätzlich bei Diensten der Erwachsenenunterhaltung den Zugang für Jugendliche unter 18 Jahren zu beschränken. Die Selbstregulierung der SAVASS bietet damit einen *potenziellen* regulatorischen Mehrwert: Zum einen durch einen im Vergleich zu rechtlichen Vorgaben verbesserten Schutz für Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren und zum anderen durch eine Verbesserung des Jugendschutzes durch die Implementierung von wirksamen Zugangskontrollen.

Praktisch kann dieses Potenzial jedoch nicht in hohem Umfang ausgeschöpft werden. Die Abdeckung der Mehrwertdienstleister im Bereich der Erwachsenenunterhaltung ist laut SAVASS mit 50-60% beschränkt. Die Umsetzung der Alterskontrolle durch Dienstanbieter erfolgt praktisch mittels einer Selbstdeklaration durch die Nutzer, die relativ leicht umgangen werden kann. Das Schutzniveau ist entsprechend schwach. Zudem sind das Beschwerdemanagement sowie das Sanktionsregime der SAVASS suboptimal. Es ist keine Beschwerdestelle ausgewiesen, die formalen Sanktionsmöglichkeiten sind wenig differenziert und werden praktisch nicht angewendet. Systematische und umfangreiche Kontrollmechanismen sind nicht implementiert. Disziplinierend für Mehrwertdienstleister sollen reputationsbezogene Faktoren wirken. Die Reputationssensitivität ist jedoch nicht über alle Mehrwertdienstleister hinweg gleich und es bestehen Probleme mit zahlreichen Trittbrettfahrern.

Die operativen Massnahmen der SAVASS im Bereich des Jugendschutzes finden vor allem in anlassbezogenen Kontrollen und Vermittlungsversuchen in Reaktion auf Beschwerden oder Streitfälle statt. Ob dieser Aufwand der SAVASS im Jugendmedienschutz in einer adäquaten Relation zum Regulierungsbedarf steht, ist jedoch nicht abschliessend beurteilbar. Es existieren keine gesicherten Informationen zur Anzahl der Problemfälle, die v.a. im Bereich der Erwachsenenunterhaltung mit minderjährigen Nutzern häufig kulant gelöst werden, um Konflikte mit dem Jugendschutz zu vermeiden.

Die Schwächen der SAVASS sind symptomatisch für Probleme der Selbstregulierung in Branchen mit zahlreichen Marktteilnehmern, einer starken Fragmentierung, starkem Wettbewerb sowie heterogenen Interessen und Geschäftsstrategien. Unter solchen Bedingungen ist es schwierig, Selbstregulierung effektiv durchzusetzen. Bei hohen Risiken in einem Regulierungsfeld ergibt sich daraus der Bedarf an staatlicher Regulierung zur Sicherung von allgemein verbindlichen Mindeststandards, die so im Rahmen der Selbstregulierung nicht erreicht werden können. Dementsprechend bestehen im Bereich der

---

<sup>130</sup> „Ich wünschte mir lieber eine zentrale Stelle von diesen Verbänden, wo jeder seine Ansichten einfließen lässt und die Interessen anhand eines Vorstandes vertreten kann. Man muss natürlich auch eine gesetzliche Basis haben. Jedoch müssen wir auch die Internetdienste einbeziehen. Dort liegt ja vor allem das grosse Problem“ (Interview U.G.).

Mehrwertdienste auch etliche rechtliche Vorgaben. Regulierungsmechanismen existieren ausserhalb der SAVASS mit der Schlichtungsstelle ombudscom, die jedoch von der SAVASS nicht aktiv beworben wird.

Generell ist allerdings zu beachten, dass kostenpflichtige Mehrwertdienste für Jugendliche wenig attraktiv sind, weil kostenlose Inhalte im Internet verfügbar sind. Insofern ist die Gefährdungslage für Kinder und Jugendliche im Bereich der Telekommunikations-Mehrwertdienste vergleichsweise gering. Dahingehend plädiert auch die SAVASS für eine stärkere kanalübergreifende Koordination im Jugendmedienschutz durch die Branchenverbände. Diese sollte nach Ansicht der SAVASS auf Basis einer rechtlichen Grundlage und eines Mandats erfolgen.

#### **4.4 Fazit – Selbstregulierung im Mehrwertdienstsektor**

Als Problembereiche und zentrale Herausforderungen für die Regulierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Telekommunikationsbereich gelten v.a. potenziell hohe Kosten, die durch den Konsum von Telekommunikationsdienstleistungen verursacht werden und der Zugang zu erotischen oder pornografischen Inhalten. Jugendschutz im Telekommunikationsbereich fokussiert v.a. auf *Mehrwertdienste* (Value Added Service; Premium Services). Mehrwertdienste sind Dienstleistungen, die von einem Mehrwertdienstanbieter über einen Fernmeldedienst erbracht werden. Die Rechnungslegung an den Kunden und das Inkasso erfolgen durch den Fernmeldedienstanbieter, der die Einnahmen dann mit dem Mehrwertdienstanbieter teilt. Andere kostenpflichtige Dienste, die ebenfalls über Telekommunikationsnetze erbracht werden, dem Kunden jedoch direkt von einem Inhaltsanbieter und nicht über einen zwischengeschalteten Fernmeldedienstleister verrechnet werden, gelten nicht als Mehrwertdienste im Sinn des Fernmeldegesetzes (FMG). Zur Kostenkontrolle und für die Bereitstellung der so genannten Erwachsenenunterhaltung im Bereich der Mehrwertdienste existieren sowohl etliche staatliche regulatorische Vorgaben als auch Selbstregulierungsinitiativen der Branchen.

Eine theoretische Analyse der Kontextbedingungen für die Regulierung von Mehrwertdiensten verdeutlicht, dass Jugendschutz bei Mehrwertdiensten nicht ausschliesslich der Industrie überlassen werden kann. Gegen eine reine Selbstregulierung sprechen geringe Anreize für Selbstregulierung, keine einheitlich hohe Reputationssensitivität in der Mehrwertdienstbranche, Probleme mit Trittbrettfahrern, Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen, eine starke Marktfragmentierung und der teilweise vorhandene Bedarf an einheitlichen, verbindlichen Mindeststandards (vor allem im Bereich der Kostenkontrolle), der nur durch staatliche Regulierung sichergestellt werden kann.

Für die Selbstregulierung sprechen die geringe Bedeutung von erotisch/pornografischen Mehrwertdiensten für Jugendliche und die damit verbundene niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit eines Kontaktes mit ungeeigneten Inhalten. Für Selbstregulierung sprechen auch die vergleichsweise geringen Risiken in Folge eines Regulierungsversagens im Bereich der Zugangskontrolle, die teilweise niedrige Eingriffsintensität der regulatorischen Massnahmen (Transparenz, Massnahmen zur Altersverifikation) und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, die regulatorische Aufgaben wahrnehmen können.

Zusammenfassend legt die Analyse von Kontextfaktoren für die Regulierung von Mehrwertdiensten ein Regulierungsarrangement mit starker staatlicher Regulierung nahe, das durch effektive Massnahmen im Bereich der Selbstregulierung substanziell weiter verbessert wird. Idealtypisch könnten Branchenmassnahmen die staatlichen regulatorischen Vorgaben zum Jugendschutz substanziell ergänzen und so einen Beitrag zu einem besseren Jugendschutz leisten.

Die praktische Regulierung des Jugendschutzes im Bereich von Mehrwertdiensten in der Schweiz kann generell als ein Regulierungsregime beschreiben werden, das aus institutioneller Perspektive auf *drei Säulen* beruht.

Als erste Säule bestehen etliche staatliche sektorspezifische Regelungen für Mehrwertdienste im Telekommunikationsrecht, v.a. im Rahmen des Fernmeldegesetzes (FMG), der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) und der Preisbekanntgabeverordnung (PBV). Relevant für Mehrwertdienste sind darüber hinaus die einschlägigen Vorgaben des Artikels 197 des Strafgesetzbuches (StGB) betreffend weicher Pornografie. Insgesamt existiert damit ein starker rechtlicher Rahmen, wenngleich auch auf Schutzlücken verwiesen wird, die einen Spielraum für die Selbstregulierung eröffnen.

Als zweite Säule bestehen vier Selbstregulierungsinitiativen der Industrie. Diese wurden nicht zuletzt aufgrund drohender staatlicher Interventionen eingerichtet und sie greifen auch die staatlichen regulatorischen Vorgaben auf. Die vier Initiativen werden jedoch mit einer Ausnahme ohne formale Verbindung zu staatlichen Institutionen betrieben. Die Ausnahme bildet der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste, der auf Basis einer gesetzlichen Grundlage eingerichtet wurde (Ko-Regulierung).

Als dritte Säule neben staatlicher Regulierung und den Selbstregulierungsinitiativen bestehen vertragliche Beziehungen zwischen Fernmeldediensteanbietern und Mehrwertdienstleistern. Diese stehen zum Teil in Bezug zu den Selbstregulierungsinitiativen. Die Selbstregulierungsinitiativen verpflichten nämlich Fernmeldediensteanbieter zur Überbindung von Verpflichtungen auf Mehrwertdiensteanbieter. Damit sind Vorgaben aus den Verhaltenskodizes auch Gegenstand der Verträge zwischen Fernmelde- und Mehrwertdiensteanbietern.

Für die Selbstregulierungsinitiativen der Industrie zeichnen sich sowohl Mehrwertdiensteanbieter als auch die Fernmeldediensteanbieter verantwortlich. Seitens der Fernmeldediensteanbieter existieren der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste sowie zwei Selbstregulierungsinitiativen im Rahmen des Branchenverbandes asut: Die Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft und die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste. Die Mehrwertdienstleister verfügen im Rahmen ihres Branchenverbandes SAVASS über einen Ehrenkodex, mit dem u.a. auch jugendschutzrelevante Verpflichtungen vorgegeben werden.

Eine detaillierte Evaluierung dieser vier Selbstregulierungsinitiativen führt zu folgenden Ergebnissen:

Die Analysen zeigen, dass in beiden Branchen Aufmerksamkeit und Problemsensibilität für den Jugendschutz bei Mehrwertdiensten vorhanden ist. Jugendschutz steht allerdings keineswegs im Zentrum der Branchenaktivitäten. Im Branchenverband der Mehrwertdienstleister SAVASS ist Jugendschutz organisatorisch nicht sehr stark verankert. Dem Jugendschutz wird jedoch Bedeutung beigegeben, die v.a. darin begründet ist, dass Defizite beim Jugendmedienschutz oftmals zu starker öffentlicher Kritik führen und als Grund für eine strengere staatliche Regulierung von Mehrwertdiensten herangezogen werden. Im Telekommunikationsbranchenverband asut ist Jugendschutz kein zentraler Organisationszweck und nur einer unter sehr vielen Tätigkeitsbereichen. Eine sehr starke Verankerung von Jugendschutzthemen in der Organisationsstruktur der asut ist nicht gegeben. Mit dem Austritt wichtiger Akteure im Fernmeldesektor (UPC Cablecom, Orange, Sunrise) wird die Stellung der asut als Verband geschwächt und die Weiterentwicklung von Selbstregulierungsinitiativen zum Jugendschutz im Rahmen der asut erschwert. Trotz der Schwächung der asut besteht die Bereitschaft

der zentralen Fernmeldedienstleister, wichtige gemeinsame Initiativen im Jugendmedienschutz aufrechtzuerhalten.

Die *Reichweite* der Brancheninitiativen ist differenziert zu betrachten. Die Marktstruktur im Mehrwertdienstsektor ist gekennzeichnet durch eine starke Marktfragmentierung aufgrund einer Vielzahl von Kleinanbietern. Die SAVASS gibt keine Mitgliederzahlen bekannt und eine Evaluierung ihrer Reichweite in der fragmentierten Branche ist deshalb nicht möglich. Der SAVASS sind laut eigenen Angaben die wichtigsten Mehrwertdienstleister angeschlossen und sie verfügt, ebenfalls laut Selbsteinschätzung, über eine (mittlere) Reichweite von 50-60% bei Mehrwertdienstleistern im Bereich der Erwachsenenunterhaltung. Demgegenüber erreichen die Selbstregulierungsinitiativen der Fernmeldedienstanbieter eine sehr hohe Reichweite: Mit Swisscom, Sunrise, Orange und UPC Cablecom sind die vier wichtigsten Telekommunikationsunternehmen in die Selbstregulierungsinitiativen involviert. Die starke Abdeckung auf der Ebene der Fernmeldedienstleister wirkt sich aufgrund der vertraglichen Verbindungen auch auf die Ebene der Mehrwertdienstleister aus. Die Anbieter von Mehrwertdiensten sind vertraglichen Verpflichtungen unterworfen, unabhängig davon, ob sie auch der SAVASS beigetreten sind oder nicht. Die Verträge zwischen Fernmeldedienstleistern und Mehrwertdienstleistern enthalten jugendschutzrelevante Artikel und insofern ist die Durchdringung der Gesamtbranche insgesamt hoch.

Der Erfolg von Selbstregulierung ist jedoch nicht ausschliesslich aufgrund der Reichweite, sondern auch anhand der konkret gesetzten Normen und Massnahmen zu bewerten. Insgesamt greifen die vier untersuchten Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der Mehrwertdienste in der Regel die staatlichen regulatorischen Vorgaben zum Jugendschutz auf, gehen jedoch in Bezug auf den Jugendschutz in den wenigsten Fällen über die gesetzlich festgelegten Standards hinaus, um das Schutzniveau zu erhöhen. Vorgaben sind bereits rechtlich vorgeschrieben und werden im Rahmen der Selbstregulierung lediglich wiederholt. Nur punktuell werden im Rahmen der Selbstregulierung höhere Schutzstandards angestrebt. Die SAVASS setzt mit dem Ehrenkodex beispielsweise ein, im Vergleich zu rechtlichen Vorgaben (16 Jahre), höheres Schutzzalter für Erwachsenenunterhaltung an (18 Jahre). Von punktuellen Beispielen abgesehen, wird jedoch auf der Ebene der normativen Standards kaum ein regulatorischer Mehrwert erzielt, der über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht.

Allerdings legen die hier untersuchten Selbstregulierungsinitiativen Präzisierungen sowie Aufgabenverteilungen für Massnahmen der operativen Umsetzung fest, wodurch staatliche Vorgaben für den Umsetzungsprozess konkretisiert werden. Darin liegt ein Mehrwert der Selbstregulierungsinitiativen. Zentrale Pfeiler der Implementierung sind technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen, die von den Fernmeldedienstleistern und Mehrwertdienstleistern vorgenommen werden sollen, um Jugendschutz im Bereich von Mehrwertdiensten sicherzustellen.

Die Evaluierung zum Stand der Implementierung solcher Massnahmen ergibt ein differenziertes Gesamtbild:

Seitens der Fernmeldedienstleister sind etliche wichtige Massnahmen zum Jugendschutz bei Mehrwertdiensten umgesetzt. Insgesamt erscheint vor allem die Kombination aus Altersidentifizierung, eindeutigen Adressierungsgassen und automatischen *technischen Blockaden für Kinder und Jugendliche auf Systemebene* als sehr effektives Instrumentarium für den Jugendmedienschutz im Bereich von Mehrwertdiensten. Mit dem Trend zur Mobilkommunikation nimmt die Wirksamkeit dieser Massnahmenkombination weiter zu. Gleichzeitig bringt der Trend zur Mobilkommunikation jedoch einen

vereinfachten und schwerer kontrollierbaren Zugang zu Internetdiensten mit ungeeigneten Inhalten mit sich.

Mit den automatischen technischen Blockaden sollte der Zugang minderjähriger Mobilfunknutzer zu Diensten der Erwachsenenunterhaltung unterbunden sein. Die Systeme greifen aber nicht im Festnetzbereich und in jenen Fällen, wo das Alter der Nutzer den Fernmeldediensteanbietern nicht bekannt ist. In solchen Fällen muss entweder ein Sperr-Set durch Eltern aktiviert werden, oder es sollte die Zugangskontrolle auf der Ebene der Mehrwertdienste greifen. Bei der Zugangskontrolle zu weicher Pornografie mittels einer Altersverifikation durch Mehrwertdiensteanbieter zeigen sich jedoch deutliche Defizite. Die Umsetzung der Alterskontrolle durch Diensteanbieter erfolgt meist mittels einer Selbstdeklaration durch die Nutzer, die durch falsche Altersangaben relativ leicht umgangen werden kann. Der Problematik könnte durch konkretere Vorgaben für den Einsatz effektiver Altersverifikationssysteme begegnet werden wobei auf eine Balance zwischen Wirksamkeit, Praktikabilität und einem adäquaten Datenschutzniveau zu achten. Die Selbstregulierungsinitiativen machen dazu jedoch keine konkreten Vorgaben oder praktische Vorschläge.

Von den Fernmeldediensteanbietern sind des Weiteren die Vorgaben bezüglich der *vertraglichen Überbindung* von Verpflichtungen zum Jugendschutz an Mehrwertdiensteanbieter umgesetzt. Alle Fernmeldediensteanbieter verfügen über entsprechende Standardverträge, die Vorgaben zum Jugendschutz enthalten und adäquate vertragliche Sanktionen vorsehen. Ein regulatorischer Mehrwert ergibt sich dadurch auf der Ebene der Normdurchsetzung. Neben behördlichen Kontrollen und rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten potenziell Kontrollen durch Fernmeldediensteanbieter und Vertragsstrafen. Bereits diese Androhung kann eine Wirksamkeit entfalten und Mehrwertdienstleister zu einem vertragskonformen Verhalten motivieren. Die Einhaltung der Verpflichtungen wird seitens der Fernmeldediensteanbieter reaktiv im Fall von Beschwerden kontrolliert und praktisch ist es bislang kaum zu Sanktionierungen gekommen.

Die Branchenverbände handhaben die Kontrolle unterschiedlich: Die SAVASS nimmt bei Mehrwertdienstleistern sowohl proaktive, stichprobenartige als auch reaktive Kontrollen in Folge von Beschwerden vor, wobei der Schwerpunkt bei Vermittlungsversuchen in Reaktion auf Beschwerden oder Streitfälle gelegt wird. Die formalen Sanktionsmöglichkeiten der SAVASS sind wenig differenziert. Der SAVASS steht lediglich der Ausschluss aus dem Verband als Sanktionsinstrumente zur Verfügung und dies wird praktisch kaum angewendet. Disziplinierend für Mehrwertdienstleister sollen reputationsbezogene Faktoren wirken. Der zweite Branchenverband, die asut, verfügt über keine effektiven Kontroll- und Sanktionsinstrumente zur Durchsetzung der Vorgaben aus ihren Brancheninitiativen. Lediglich die asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz sieht eine jährliche Evaluierung vor, jedoch keine Sanktionen im Falle einer fehlenden Implementierung. Seit dem Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange wird auch der Stand der Umsetzung der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz nicht mehr regelmässig kontrolliert.

Differenziert sind Massnahmen zum Beschwerdemanagement zu betrachten. Praktisch erfolgt das Beschwerdemanagement bei Mehrwertdiensten weitgehend ausserhalb der Branchenverbände in einem zweistufigen Prozess durch Einrichtungen bei den Diensteanbietern und die Schlichtungsstelle ombudscom.

Die Evaluierung zeigt damit in Summe, dass bei Mehrwertdiensten seitens der Branchen in den vergangenen Jahren Massnahmen zum Jugendschutz ergriffen wurden, allerdings gleichzeitig Defizite

bei den Kontrollmechanismen bestehen. Ob der praktische Kontrollaufwand in einer adäquaten Relation zum Regulierungsbedarf steht und wie stark sich die Kontrolllücken negativ auf den Jugendschutz bei Mehrwertdiensten auswirken, ist jedoch nicht abschliessend beurteilbar. Vereinfacht gesagt, existieren keine gesicherten Informationen zum Umfang des Problems. Es existieren weder gesicherte Daten zur Anzahl der Jugendlichen, die Probleme aufgrund von überhöhten Kosten durch die Nutzung von Mehrwertdiensten bekommen, noch zur Anzahl der Minderjährigen, die Zugang zu Angeboten der Erwachsenenunterhaltung erhalten. Ein Grund dafür ist, dass Fälle im Bereich der Erwachsenenunterhaltung von Mehrwertdienstleistern häufig kulant gelöst werden, um Konflikte mit dem Jugendschutzrecht zu vermeiden. Generell ist allerdings zu beachten, dass kostenpflichtige Mehrwertdienste für Jugendliche wenig attraktiv sind, weil kostenlose Inhalte im Internet verfügbar sind.

Dahingehend ergeben sich trotz der zahlreichen Vorgaben und Massnahmen weiterhin generelle *Schutzlücken*. Ein Grund dafür ist, dass sowohl die rechtlichen Vorgaben als auch die Verhaltenskodizes per Definition auf Mehrwertdienste beschränkt sind. Darunter fallen lediglich solche Dienste, die den Nutzern von den Fernmeldediensteanbietern in Rechnung gestellt werden. Stellt ein Unternehmen die Dienstleistung dem Kunden selbst in Rechnung, so handelt es sich nicht um einen Mehrwertdiensteanbieter im Sinne des Fernmeldegesetzes. Die zahlreichen so gelagerten Fälle unterliegen zwar den Vorgaben zur Preisbekanntgabe (Transparenz), sie fallen jedoch nicht in den direkten Wirkungsbereich der Selbstregulierung bei Mehrwertdiensten und sie werden auch nicht von der Schlichtungsstelle ombudscom behandelt, die diese Situation als äusserst unbefriedigend beschreibt. So nehmen vor allem Kostenrisiken zu, die z.B. durch Webbilling und In-App Käufe entstehen. Auch hinsichtlich des Jugendschutzes bestehen damit Abdeckungslücken bei erotischen/pornografischen oder anderen jugendgefährdenden Diensten, die nicht als Mehrwertdienste im Sinne des Telekommunikationsrechts erbracht werden und in den vorgesehenen Nummerierungsgassen zusammengefasst sind. Die auf Netz-/Systemebene von den Fernmeldediensteanbietern implementierten Sperrmassnahmen greifen für solche Angebote mit Ausnahme von illegalen Angeboten nicht. Zugangskontrollen- und sperren werden deshalb wenn überhaupt durch Altersverifikationen bei Diensteanbietern oder durch Jugendschutzsoftware auf Endgeräten implementiert (elterliche Kontrolle), aber nicht auf Netzebene durch die Fernmeldediensteanbieter.

Dies verdeutlicht, dass Herausforderungen im Jugendmedienschutz nicht auf Mehrwertdienste beschränkt sind, sondern aufgrund der Konvergenz plattformübergreifend bestehen. Problematisiert werden die dafür nicht zufriedenstellend ausgestalteten Governance-Strukturen. Auf Branchenseite bestehe Abstimmungsbedarf mit einer zunehmenden Zahl an Internet-Service-Providern. Die asut möchte ihre Brancheninitiative deshalb erweitern und strebt eine thematische Neupositionierung an. Die SAVASS plädiert für eine stärkere kanalübergreifende Koordination im Jugendmedienschutz durch die bestehenden Branchenverbände. Diese sollte nach Ansicht der SAVASS auf Basis einer rechtlichen Grundlage und eines Mandats erfolgen.

## 5 Jugendschutz im Internet

Die Schweiz liegt bei der Internetverbreitung mit 85% im internationalen Spitzenfeld (Latzer et al. 2013). Auch von Kindern und Jugendlichen wird das Internet inzwischen sehr stark genutzt. Die EU-Kids-Online-Studie für die Schweiz stellt fest, dass 97% aller Kinder das Internet zu Hause nutzen, davon 83% in Gemeinschaftsräumen und 58% in einem privaten Zimmer.<sup>131</sup> Beinahe ein Drittel aller Kinder (30%) nutzt das Internet, wenn sie unterwegs sind (vgl. Hermida 2013, 5).

Mit der Internetnutzung sind vielfältige Chancen und Risiken für Kinder und Jugendliche verbunden. Zu den Risiken und entsprechenden Herausforderungen für den Jugendschutz zählen die Bedrohung der Privatsphäre, der (unvorbereitete) Kontakt mit illegalen oder ungeeigneten Inhalten (Gewalt, Pornografie und Rassismus), gefährliche Kontakte mit sexuellen Absichten (Cybergrooming), Diffamierung und Belästigung mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmittel (Cybermobbing, Cyberbullying, Cyberstalking), Risiken aufgrund exzessiver Nutzung und Suchtverhalten, gesundheitliche Risiken (Strahlenbelastung), Informationsüberlastung, Konflikte mit dem Urheberrecht sowie das Risiko erhöhter Kosten (vgl. Genner et. al 2013; Dreyer et al. 2013; Bundesrat 2009b, 152f.). Zur Bewältigung von Risiken und Herausforderungen im Bereich des Internets existieren sowohl staatliche Regulierungen als auch Selbstregulierungsinitiativen der Industrie.

### Staatliche Regulierung im Internet

Für Massnahmen betreffend Jugendschutz im Internet in der Schweiz existieren keine spezifischen Regulierungen. Allerdings sind etliche allgemeine rechtliche Bestimmungen anwendbar, die sowohl offline als auch online gelten. Das Schweizerische Recht kennt beispielsweise keinen Tatbestand, der Cyberbullying<sup>132</sup> explizit unter Strafe stellt. Jedoch können die dem Cyberbullying zugrunde liegenden Handlungen wie z.B. Erpressung (Art. 156 StGB), üble Nachrede (Art. 173 StGB), Verleumdung (Art. 174 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohung (Art. 180 StGB) oder Nötigung (Art. 181 StGB) strafrechtlich erfasst werden. Fühlen sich die Opfer zudem in ihrer Persönlichkeit verletzt (Art. 28 ZGB), können sie zivilrechtlich gegen die Täterschaft vorgehen (vgl. Bundesrat 2010, 10). Relevant sind zudem u.a. die einschlägigen Vorgaben des Art. 197 StGB betreffend harter und weicher Pornografie sowie Art. 135 StGB, der eindringlich dargestellte grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen und Tiere verbietet, die dabei die elementare Würde des Menschen in schwerer Weise verletzen. Seit 2002 agiert die nationale Koordinationsstelle Internetkriminalität (KOBik) als gemeinsame Stelle des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD). Die KOBik ist die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige Internet-Inhalte melden möchten. Für den Jugendschutz sind die Tätigkeiten dieser Stelle bezüglich

---

<sup>131</sup> Im Frühling und Sommer 2012 wurden in der Deutsch- und Westschweiz 1'000 Kinder und Jugendliche im Alter von 9 bis 16 Jahren sowie jeweils ein Elternteil zu ihrem Umgang mit dem Internet befragt. Die Befragung fand im Rahmen persönlicher Interviews statt.

<sup>132</sup> Von Cyberbullying wird gesprochen, wenn unter Einsatz moderner Kommunikationsmittel (Mobiltelefon, Chat, soziale Internetnetzwerke wie Netlog oder Facebook, Videoportale oder Foren und Blogs) diffamierende Texte, Bilder oder Filme verbreitet werden, um Personen zu verleumden, bloss zu stellen oder zu belästigen, wobei die Angriffe in der Regel wiederholt oder über längere Zeit erfolgen und sich die Opfer durch eine besondere Hilflosigkeit auszeichnen. Weil heute vor allem Kinder und Jugendliche die Neuen Medien als Bestandteil ihrer alltäglichen Lebenswelt nutzen, dürften sie auch vom Phänomen des Cyberbullying betroffen sein. Die Folgen von Cyberbullying können für die Opfer schwerwiegend sein und zu Verhaltensproblemen, körperlichen Beschwerden, Konzentrationsschwierigkeiten, Angst- und Depressionszuständen führen.



Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen), Art. 187 StGB (sexuelle Handlungen mit Kindern) sowie Art. 197 StGB (Pornografie) relevant. Abgesehen von den allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches bestehen für das Internet jedoch keine spezifischen Regulierungsmassnahmen.

Die Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der Regulierung des Internets wurden vielfach analysiert und diskutiert. Generell ist die *Interventionskapazität staatlicher Akteure* im Internetbereich schwach. Dies gilt auch für Möglichkeiten der staatlichen Regulierung im Internet zum Jugendschutz. Zwar bestehen für staatliche Akteure grundsätzlich regulatorische Kompetenzen im Jugendmedienschutz, aber in der Schweiz bietet die Bundesverfassung (BV), namentlich Art. 11 und Art. 67 BV dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz, um den Jugendmedienschutz plattformübergreifend einheitlich zu regeln (Bundesrat 2009a, 74). Auch im Fernmeldegesetz (FMG) besteht keine allgemeine Ermächtigungsgrundlage, die dem Bundesrat den Erlass von Jugendschutzrecht im Zusammenhang mit Informations- und Fernmeldetechnologien erlauben würde (Bundesrat 2009b, 154).<sup>133</sup> Laut Einschätzung des Bundesrates gehen die meisten Gefahren für Minderjährige im Bereich der Informationstechnologien von Quellen aus „auf welche die Schutzbestimmungen im FMG und in seinen Ausführungsverordnungen keinen Einfluss haben“ (Bundesrat 2009b, 155), wie z.B. das Herunterladen von Bildern oder Filmen im Internet, das Verschicken von Bildern oder Filmsequenzen von Smartphone zu Smartphone, Belästigung oder potenziell gefährliche Kontakte. Beschränkungen für nationale staatliche Interventionsmöglichkeiten bestehen zudem vor allem aufgrund des globalen Charakters des Internets. „Ein Grossteil der problematischen Webinhalte und Webanbieter stammen aus dem Ausland und entziehen sich damit der Regulierung und Strafverfolgung durch die Schweiz“ (2009a, 71). Des Weiteren macht die Innovationsdynamik Regelungen, die an bestimmte technologische Charakteristika anknüpfen, häufig sehr bald wieder obsolet. Staatliche Eingriffe in Medienangebote und somit auch im Internet sind darüber hinaus generell grundrechtlich sensibel. Die Verfolgung illegalen Verhaltens über IKT wird beispielsweise dadurch erschwert, dass die Benutzung von erfundenen Identitäten in Chats oder Diskussionsforen üblich ist. Bestrebungen, die Anonymität der Teilnehmer in Chats oder Diskussionsforen über die nationale Gesetzgebung aufzuheben, wären jedoch aufgrund der länderübergreifenden Struktur des Internets weitgehend wirkungslos und nicht in jedem Fall wünschenswert, da dadurch andere Grund- und Menschenrechte beeinträchtigt werden könnten (z.B. Recht auf freie Meinungsäusserung) (vgl. Bundesrat 2009b, 153). Die staatliche Interventionskapazität divergiert laut Einschätzung des Bundesrates (2009b, 154) nach Typen von Inhalten, die über eine Informations- und Kommunikationsinfrastruktur verbreitet werden. Schutzmassnahmen und ihre Durchsetzung variieren stark, je nachdem wer für die Erstellung der Inhalte und ihre Verbreitung verantwortlich ist. Staatliche Schutzmassnahmen greifen bei Inhalten, die von Netzbetreibern selbst erstellt und verbreitet werden, und bei Inhalten, die Dritte in Absprache mit einem Netzbetreiber verbreiten. Schutzmassnahmen sind hingegen schwer kontrollier- und umsetzbar für Inhalte, die Dritte im Internet bereitstellen und die auf diesem Weg über den Netzbetreiber verfügbar sind sowie für Inhalte, die die Nutzenden selbst erstellen.

Aus *steuerungstheoretischer Perspektive* stellen sich für staatliche Akteure bzgl. Der Sicherstellung des Jugendschutzes daher vielfältige Herausforderungen (vgl. Dreyer et al. 2013, VII f.): „Eine zielführende Gestaltung wird erschwert durch schnelle Veränderungen beim Angebot und entsprechende

---

<sup>133</sup> Die bestehenden Jugendschutzbestimmungen im Fernmelderecht basieren auf Art. 12b FMG und betreffen Mehrwertdienste.

Nutzungspräferenzen, aber auch durch die zunehmende Vielfalt der Personen, Gruppen und Interessen am „Verhandlungstisch“. [...] Durch die Digitalisierung von Inhalten und ihren Vertriebsplattformen ist die Anzahl der Inhaltsanbieter, Dienstleister und Intermediäre und ihrer organisatorischen Strukturen und Hintergründe explodiert. Der Gesetzgeber findet hier kein kohärentes, abgrenzbares Akteursnetzwerk vor, sondern eine Gemengelage an Adressaten, die sich zunehmend in ihren finanziellen, organisatorischen und technischen Möglichkeiten, Agenden, Strategien und Selbstverständnissen unterscheiden – auch hinsichtlich der gesellschaftlichen Verantwortung, die sie bezüglich Jugendmedienschutz zu übernehmen bereit sind. Erschwerend tritt hinzu, dass jeder private (Laien-)Inhaltsproduzent potenziell auch Regelungsadressat von Jugendschutzregeln ist. Die technischen Möglichkeiten erweitern das Steuerungsobjekt strukturell auch um Adressaten, die bisher nicht systematisch von regulatorischem Jugendmedienschutz erfasst waren bzw. werden sollten – in diesem Fall private Dritte und die Kinder selbst. Jugendschutz mutiert in einem Umfeld nutzergenerierter Inhalte zu einem allgemeinen Verhaltensrecht in elektronischen Netzwerken. Für den Regulierungsansatz kann die schiere Anzahl von Regelungsadressaten bedeuten, dass klassische Aufsichtsstrukturen und Vollzugsmassnahmen weniger effektiv sind. Als Alternative bieten sich neue Formen der gemeinsamen Übernahme von staatlicher und wirtschaftlicher bzw. privater Gewährleistungsverantwortung – ein gemeinsam getragener Jugendschutz – an. Erste Initiativen von Selbst- und Ko-Regulierung auf diesem Gebiet sind bereits Beispiele für derartige Formen der Verantwortungsteilung. Aus derartigen Überlegungen ergibt sich gleichzeitig auch eine Erweiterung für das Steuerungsobjekt: Was klassischerweise der Staat reguliert hat, wird in solchen Konstellationen – jedenfalls teilweise – in die Hände institutionalisierter Selbstkontrollen gelegt“.

In der Schweiz hat der Bundesrat in seinem Bericht Jugend und Gewalt (Bundesrat 2009a) die aktuelle Situation im Kinder- und Jugendmedienschutz analysiert. Die Möglichkeiten der rechtlichen und technischen Regulierung wurden vom Bundesrat generell „zurückhaltend bewertet“ (EDI/BSV 2010, 7).<sup>134</sup> Mit der Annahme der Motion Savary 11.3314 (Pornografie im Internet. Vorbeugend handeln) erklärte sich der Bundesrat jedoch zur Ausarbeitung von Vorschlägen bereit, die den Fernmeldediensteanbietern technische Massnahmen zur Bekämpfung der Pornografie im Internet auferlegen sollen.

Der Bundesrat betont, dass sich die Präventionsmassnahmen im Medienbereich gerade aufgrund der begrenzten Regulierungsmöglichkeiten im Online-Bereich vornehmlich auf die Förderung der Mediensozialisation von Kindern, Jugendlichen und ihren erwachsenen Bezugspersonen konzentrieren sollen. Dies zeigt sich in der 2010 vom Bundesrat eingeleiteten Massnahme zur Förderung von Medienkompetenz und zur Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für einen sicheren und altersgerechten Umgang mit digitalen Medien. Diese Massnahmen werden im Rahmen des Programms Jugend und Medien bis 2015 unter Mitwirkung der Wirtschaft umgesetzt.

Des Weiteren soll aufgrund der Schwächen rechtlicher und technischer Massnahmen den *Selbstregulierungsmassnahmen der Branche* der Vorzug gegeben werden. Der Bundesrat betont jedoch, dass die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche konsequent umgesetzt und im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzen von den Kantonen rechtlich abgestützt werden und insbesondere Internetdienstleister ihre Kunden verstärkt auf (technische) Schutzmöglichkeiten hinweisen sollen.

---

<sup>134</sup> EDI/BSV (2010): Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen vom 11.06.2010.

## Selbstregulierung im Internet

Das Internet ist eine Vielzweckinfrastruktur (vgl. Latzer et al. 2013), auf der eine Fülle von Inhalten, Dienstleistungen und Plattformen angeboten werden. Die zahlreichen involvierten Branchen sind durch sehr unterschiedliche Kontextbedingungen gekennzeichnet und haben jeweils unterschiedliche Anbieter- und Angebotsstrukturen. Entsprechend unterscheiden sich Einflussfaktoren für die Etablierung von Selbstregulierung, z.B. die Marktfragmentierung, Reputationssensitivität und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen. Auch die Möglichkeit und Angemessenheit einer Selbstregulierung lässt sich nicht pauschal für alle Internetdienste beantworten, sondern hängt von den spezifischen Risiken, Interessenskonflikten und verfügbaren Interventionsinstrumenten ab, die jeweils problemspezifisch sind. Dementsprechend sind Kontextfaktoren im Einzelfall für jede regulatorische Herausforderung gesondert zu beurteilen. Eine umfassende theoretische Analyse von *Kontextfaktoren* für die Regulierung des Internets ist jedoch nicht möglich.

Die Praxis zeigt, dass in den vergangenen Jahren vielfältige Initiativen zur Selbst- und Ko-Regulierung im Internet gestartet wurden, von denen einige scheiterten, während sich andere etablieren konnten. Zu den gescheiterten Initiativen zählt beispielsweise die Internet Content Rating Association (ICRA), eine unabhängige, internationale Non-Profit-Organisation, die ein Filtersystem zum Jugendschutz von Internetinhalten entwickeln wollte, um Kinder vor potenziell schädigenden Inhalten zu schützen.<sup>135</sup> In Deutschland scheiterte 2013 der Versuch eines Kodex zur Selbstregulierung für soziale Netzwerke.<sup>136</sup>

Bei den etablierten Initiativen lassen sich unterschiedliche Entwicklungsmuster identifizieren: Die Übernahme regulatorischer Verantwortung für digitale Medieninhalte erfolgt aus institutioneller Perspektive auf vielfältige Art und Weise. Latzer/Saurwein (2008) unterscheiden dabei folgende Entwicklungstypen:

- Neugründungen von Regulierungsorganisationen in Reaktion auf neue Problemlagen;
- Einführung von neuen Regulierungsnormen innerhalb etablierter Organisationen in Reaktion auf neue Problemlagen;
- Explizite Reformen von etablierten Normen, um neue Anforderungen besser bewältigen zu können;
- Implizite Erweiterung des Wirkungsbereichs bestehender Normen.

Auf nationaler und internationaler Ebene lassen sich konkrete Beispiele für die vier Entwicklungstypen finden:

So kommt es im Internetbereich zu Neugründungen von Regulierungsorganisationen in Reaktion auf neue Problemlagen. Bekannte Beispiele dafür sind die 1997 eingerichtete Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM) in Deutschland oder die Meldestellen für illegale Inhalte im Internet, die jedoch in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich institutionalisiert sind. Während diese Aufgabe in der Schweiz die KOBik als eine staatliche Einrichtung wahrnimmt, werden solche Meldestellen in anderen Ländern von Verbänden der Internet-Service-Provider betrieben, die meist in enger Kooperation mit staatlichen Behörden agieren. Beispielsweise in Österreich (stopline), Deutschland (FSM, eco) oder dem Vereinigten Königreich (Internet Watch Foundation). Sie unterstützen mit Hilfe von Notice-and-Take-Down-Verfahren (NTD-Verfahren) staatliche Stellen bei der Bekämpfung illegaler Inhalte. Auf

---

<sup>135</sup> Zu den Gründen des Scheiterns siehe Archer (2009).

<sup>136</sup> Zu den Gründen des Scheiterns siehe Piltz (2013).

internationaler Ebene erfolgt eine Zusammenarbeit dieser Meldestellen im Rahmen der Internationalen Vereinigung der Internet Hotlines (INHOPE). In den letzten Jahren haben auch die Probleme in der Mobilkommunikation zur Gründung neuer Regulierungsinstitutionen geführt. So besteht im Vereinigten Königreich seit 2004 der Independent Mobile Classification Body (IMCB).

In der Schweiz finden sich zwar keine Selbstregulierungsorganisationen, die explizit für den Jugendschutz im Internet völlig neu gegründet wurden, jedoch finden sich Beispiele, wo neue Regulierungsnormen innerhalb etablierter Organisationen eingeführt wurden. So wurde im Rahmen der 1974 gegründeten asut im Jahr 2008 die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz gestartet. Der Internetbranchenverband simsa wurde 2002 gegründet und hat 2013 mit dem Code of Conduct Hosting (CCH) eine Selbstregulierung initiiert. Diese beiden Initiativen werden im Abschnitt 5.1 im Detail evaluiert. Auch in anderen Ländern erweitern etablierte Organisationen ihren Wirkungsbereich mit neuen Normen. In Deutschland wurde beispielsweise 2005 der Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter im Rahmen der FSM initiiert. In den Niederlanden erfolgt die Alterskennzeichnung seit 2000 in einem Ko-Regulierungsrahmen durch das Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media (NICAM) auf Basis des Kijkwijzer-Bewertungssystems. Dieses wurde ursprünglich für die Verbreitung audiovisueller Produkte via Kino, Video, DVD und Fernsehen entwickelt. Die Anwendungsbereiche werden aber schrittweise erweitert.

Des Weiteren finden sich Beispiele, wo etablierte Normen aus anderen Sektoren entweder bereits bei ihrer Initiierung relevante Vorgaben bzgl. Internet enthalten oder, wo solche Normen explizit adaptiert werden, um auch neue Anforderungen im Internet bewältigen zu können. In der Schweiz wurde zum Beispiel der CoC MMWD (vgl. Abschnitt 4.3.1.2) im Rahmen einer Überarbeitung in Reaktion auf neue rechtliche Vorgaben um Aspekte bzgl. Internet ergänzt. Festgelegt wurde, dass Mehrwertdienste mit erotischen oder pornografischen Inhalten, die z.B. mittels WAP oder Web erbracht werden, einer separaten, für die Endkunden klar erkennbaren, Kategorie angehören müssen und Kategorienbezeichnungen, wie z.B. *rosa Seiten*, dieser Anforderung nicht genügen. Ein weiteres Schweizerisches Beispiel ist der Verhaltenskodex movie-guide des Schweizerischen Videoverbandes, der seit 2006 besteht. Mit einer Reform des SVV-Verhaltenskodex wird ab 2014 u.a. eine Ausweitung auf den Online-Bereich erfolgen. Vorgaben für die Altersempfehlung und Abgabekontrolle sollen – soweit technisch umsetzbar – dann auch für den Internethandel mit Filmen gelten. Im Bereich der Computerspiele wurde der SIEA/PEGI Code of Conduct 2009 ebenfalls um für das Internet relevante Vorgaben ergänzt. Detailhändler werden dazu verpflichtet, auch für den Online-Verkauf und den Versandhandel geeignete und genügende Altersprüfungsinstrumente einzuführen (Identitätskarte, Pass, Ausländerausweis, Kreditkarte, Führerausweis). Die Übernahme regulatorischer Verantwortung im Internetbereich erfolgt damit aktiv bei der Initiierung der Selbstregulierung oder durch die explizite Reform einer schon länger etablierten Norm. Wie die relevanten Vorgaben bzgl. Internet im Film- und Spielebereich umgesetzt werden, zeigt Abschnitt 3.4 dieser Untersuchung.

Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte kann jedoch auch passiv übernommen werden, indem die Gültigkeit etablierter Normen im digitalen Umfeld nicht explizit ausgeschlossen wird. Man kann hier von einer impliziten Erweiterung etablierter Normen sprechen. Verhaltenskodizes für Wirtschaftswerbung sind beispielsweise häufig medien-/technologieneutral formuliert und gelten – sofern nicht ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen sind – automatisch auch für moderne Formen von Werbung im digitalen Umfeld (Online-Werbung, interaktive Werbung). In einigen Ländern enthalten

die jeweiligen Vorgaben auch explizite Beschränkungen für Werbung zum Jugendschutz.<sup>137</sup> In der Schweiz ist das jedoch nur teilweise der Fall. Die Selbstregulierung im Bereich der Werbung durch die Lauterkeitskommission hält mit ihrem Verhaltenskodex keine spezifischen Bestimmungen zum Jugendschutz bereit.<sup>138</sup> Die Schweizer Lebensmittelindustrie hat sich auf freiwilliger Basis dazu verpflichtet, ihr Werbeverhalten gegenüber Kindern unter 12 Jahren einzuschränken („Swiss Pledge“)<sup>139</sup> (Schulz et al 2015, 109).

Zusammenfassend zeigen sich vielfältige institutionelle Reaktionen auf Herausforderungen im Bereich der Regulierung des Internets. Solche institutionellen Reaktionen können zur Verbesserung der Umsetzung von einigen Steuerungszielen im digitalen Umfeld beitragen – speziell auch zu einem verbesserten Jugendschutz. Häufig sind sie jedoch in ihrem Wirkungsbereich beschränkt, z.B. auf die in Verbänden organisierte Industrie oder auf sehr spezifische Arten von digitalen Inhalten. Des Weiteren stellt sich generell die Frage, ob die jeweils vorhandenen Vorgaben auch effektiv umgesetzt werden und zu einer Verbesserung führen. Dies wird im Rahmen der folgenden Evaluierung geklärt.

## 5.1 Evaluierung der Brancheninitiativen zum Jugendschutz im Internet

In der Schweiz bestehen mit dem Schweizerischen Verband der Telekommunikation asut und der Swiss Internet Industry Association (simsa) zwei weitere, nationale Branchenverbände, die Selbstregulierungsinitiativen im Internet eingeführt haben und die im Folgenden beschrieben und evaluiert werden.

- Die simsa verfügt über den Code of Conduct Hosting (CCH), der am 1. Februar 2013 in Kraft getreten ist.
- Die „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“ besteht seit 2008 und umfasst neben Regelungen für Mehrwertdienste (siehe Abschnitt 4.3.1) auch relevante Verhaltensvorgaben bzgl. Internet für Fernmeldedienstanbieter.

### 5.1.1 Swiss Internet Industry Association (simsa)<sup>140</sup>

Die simsa ist der Schweizerische Branchenverband der Internetwirtschaft und Internetdienstleister.<sup>141</sup> Sie wurde im Jahr 2002 gegründet und ist ein Verein im Sinne der Art. 60ff. ZGB mit Sitz in Zürich (ZH). Die Hauptinitiative der simsa im Bereich der Selbstregulierung ist der Code of Conduct Hosting (CCH),<sup>142</sup> ein Verhaltenskodex für Anbieter von Internet-Hosting-Diensten,<sup>143</sup> der ein sogenanntes

---

<sup>137</sup> Siehe Schulz et al. (2015, 86). Die Massnahmen der Werbeindustrie werden häufig in Reaktion auf oder in Verbindung mit staatlichen regulatorischen Vorgaben gesetzt (für Beispiele siehe Schulz et al. 2015, 102).

<sup>138</sup> Siehe dazu Schweizerische Lauterkeitskommission (2008).

<sup>139</sup> Siehe <http://www.swiss-pledge.ch/de/>.

<sup>140</sup> Das Interview mit der simsa wurde im Juni 2013 mit Rolf Auf der Maur (R.A.M), dem Vizepräsidenten der simsa, geführt.

<sup>141</sup> Siehe [www.simsa.ch](http://www.simsa.ch).

<sup>142</sup> Siehe [http://static.simsa.ch/1362151411/130201\\_simsa\\_cch\\_public\\_web.pdf](http://static.simsa.ch/1362151411/130201_simsa_cch_public_web.pdf).

<sup>143</sup> Hosting-Dienste sind Dienste, die es Betreibern von Websites und Applikationen ermöglichen, Inhalte zu speichern, zu verarbeiten und Dritten öffentlich zugänglich zu machen.

Notice-and-Take-Down-Verfahren (NTD-Verfahren)<sup>144</sup> festlegt. Mit diesen Handlungsanweisungen soll die Rolle des Hosting-Providers im Zusammenhang mit der Verfolgung unzulässiger Inhalte im Internet geklärt werden. Ein unzulässiger Inhalt ist dabei definiert als „Inhalt, der Rechte von Dritten, insbesondere Immaterialgüterrechte im weiteren Sinne (beispielsweise Urheberrechte oder Markenrechte) oder Persönlichkeitsrechte verletzt oder Straftatbestände (namentlich in den Bereichen Pornografie, Gewaltdarstellung, Rassismus und Ehrverletzung) erfüllt“ (Art. 4.1. CCH). Jugendgefährdende Inhalte sind damit nicht explizit erfasst, jedoch darunter zu subsumieren.

## Gründungskontext und Entwicklung

Die simsa wurde im Jahr 2002 gegründet und die Arbeit an einem Verhaltenskodex für Content-Hoster erfolgte ab 2010. Ein erster Entwurf des Verhaltenskodex wurde 2010 anlässlich des „simsa Web Hosting Day“ vorgestellt, der Kodex trat aber erst deutlich später, im Februar 2013 in Kraft. Der Jugendmedienschutz spielte bei der Entwicklung des Code of Conduct keine zentrale Rolle. Der Hauptgrund für die Initiierung des „Code of Conduct Hosting war die – aus Sicht der Content-Hoster – bestehende *Rechtsunsicherheit* bezüglich der Haftung von Hosting-Dienst-Anbietern für Inhalte auf ihren Hosting Plattformen und der Wunsch nach einem effektiven und rechtskonformen Prozedere, um bei Bedarf gegen unzulässige Inhalte auf den Hosting-Plattformen vorgehen zu können. Der Kodex soll deshalb dazu dienen, „technologiegerechte Verhaltensgrundsätze für Schweizer Hosting-Provider im Umgang mit unzulässigen Inhalten aufzuzeigen, diese Grundsätze als Branchenstandard zu etablieren, die Rechtssicherheit zu stärken und den von unzulässigen Inhalten betroffenen Personen das Vorgehen gegenüber dem Urheber solcher Inhalte zu erleichtern“ (vgl. CCH, 1).

Fragen zur Verantwortlichkeit von Internet-Content-Hostern für die Inhalte auf ihren Plattformen sind so alt wie das Internet selbst. In verschiedenen Ländern wurde rechtlich (Staat) und selbstregulatorisch (Industrie) unterschiedlich auf diese Herausforderungen reagiert. In der Schweiz besteht – anders als beispielsweise in der Europäischen Union – kein gesetzliches Haftungsprivileg für Internet-Hoster und andere Internet-Service-Provider. Seitens des Bundesrates und der zuständigen Departemente wurden Reform-Initiativen ergriffen,<sup>145</sup> die den Bereich der Provider-Haftung betreffen, je-

---

<sup>144</sup> Notice-and-Take-Down-Verfahren: Notice ist die Mitteilung eines Betroffenen, wonach ein vom Kunden (Kunde des Hosting-Providers, mit dem ein Vertrag betreffend Hosting-Dienste besteht) öffentlich zugänglich gemachter Inhalt unzulässig sei. Der Hosting-Provider prüft eine eingegangene Notice. Erfüllt die eingegangene Notice bestimmte Voraussetzungen (unzulässige Inhalte oder könnte sich der Hosting-Provider selber strafrechtlich verantwortlich bzw. zivilrechtlich haftbar machen), so kann der Hosting-Provider den Zugang zur betroffenen Website nach eigenem Ermessen ganz oder teilweise sperren, bis die Angelegenheit zwischen den betroffenen Personen oder durch Gerichte und Behörden geklärt ist. Zu beachten ist, dass die Verantwortlichkeit der Internet-Service-Provider für Rechtsverletzungen der Nutzer ein kontrovers diskutiertes Thema ist. Ausgehend von der Einsicht, so der Ansatz des NTD-Verfahrens, dass die Provider schlechte Entscheider sind, soll das Verfahren, wie die Parteien an den Provider herantreten können, geregelt werden. Im Idealfall wird dem Provider die Entscheidungstätigkeit auch abgenommen.

<sup>145</sup> So hatte der Bundesrat, gestützt auf den Bericht der Expertenkommission „Netzwerkkriminalität“, im Dezember 2004 einen Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuchs (StGB) in die Vernehmlassung geschickt, der jedoch kontrovers diskutiert wurde. 2008 folgte der Bundesratsbeschluss „auf eine Regelung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu verzichten, in der Überzeugung, dass auf der Grundlage des Medienstrafrechts (Art. 28ff. StGB/Art. 27ff. MStG) und der allgemeinen Grundsätze über Täterschaft und Teilnahme (Art. 24ff. StGB/Art. 23ff. MStG) sachgerechte Lösungen möglich sind.“ Im Jahr 2012 wurde von Simonetta Sommaruga eine Arbeitsgruppe zum Thema „Optimierung der kollektiven Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten“ einberufen (AGUR12), welche bis Ende 2013 auch rechtliche Aspekte im Urheberrecht klären sollte. Für einen kompakten Überblick siehe die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Riklin 09.4222 („Rechtliche Verantwortlichkeit von Internet Providern“).

doch bislang nicht zur Etablierung einer spezifischen straf- oder zivilrechtlichen Regelung der Verantwortlichkeit der Provider führten. Nach Einschätzung der simsa wird nun mit dem CCH eine aus Sicht der Hoster umsetzbare und zumutbare Sorgfaltspflicht in Bezug auf den Umgang mit unzulässigen Inhalten dargelegt.

In zeitliche Nähe zur Inkraftsetzung des CCH fiel schliesslich auch ein thematisch relevantes Urteil des Bundesgerichts vom 14. Januar 2013 zur Providerhaftung.<sup>146</sup> Mit dem Urteil wurde bestätigt, dass die grösste Genfer Tageszeitung, die Tribune de Genève, auch Mitverantwortung für Online-Inhalte trage, die Nutzer auf dem hauseigenen Blog (blog.tdg.ch) publizieren (Passiv-Legitimation). Es ging dabei um einen Fall von Persönlichkeitsrechtverletzung. Das Gericht folgte einer Mitverantwortung, obwohl die Zeitung hier nicht als Urheber der beanstandeten Inhalte, sondern nur als Hoster tätig war.

147

### Verhaltenskodex

Der Code of Conduct Hosting (CCH) stellt eine Verhaltensanleitung für den Umgang mit Hinweisen auf möglicherweise rechtswidrige bzw. unzulässige Inhalte dar. Er richtet sich dabei an Unternehmen und Einzelpersonen, die Hosting-Dienste betreiben und dem Schweizer Recht unterstehen. Hosting-Dienste sind Dienste, die es Betreibern von Websites und Applikationen ermöglichen, Inhalte zu speichern, zu verarbeiten und Dritten öffentlich zugänglich zu machen. Mit dem Kodex werden vor allem prozessuale Regelungen für das NTD-Verfahren festgelegt. Ziel der im CCH definierten Pflichten des Hosting-Providers ist es, den von unzulässigen Inhalten betroffenen Personen das Vorgehen gegenüber dem Urheber dieser Inhalte zu erleichtern, ohne die Hosting-Unternehmen dabei zu privaten Organen der Strafverfolgung werden zu lassen. Vom CCH sind Internetzugangsdienste sowie Dienste für das Speichern, Verarbeiten und Zugänglichmachen von Inhalten an Dritte in einem nicht öffentlich zugänglichen Bereich (z.B. Cloud-Dienste) nicht erfasst. Der CCH der simsa soll alle Hosting-Provider – unabhängig von ihrer Mitgliedschaft – dabei unterstützen, sich rechtskonform zu verhalten. Es handelt sich dabei um eine ergebnisorientierte Verhaltensregulierung, die immer ex post/reaktiv erfolgt, da zuerst eine Notice vorliegen muss und dann in Reaktion auf Beschwerden Inhalte vom Netz genommen werden. Es besteht keine ex ante signalisierende Wirkung, wie etwa bei der Alterskennzeichnung von Filmen und Computerspielen.

### Staatliche Involvierung und Klassifikation

Der CCH ist ein Akt der freiwilligen Selbstregulierung der simsa. Es existiert keine formale staatliche Involvierung. Daher handelt es sich um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“. Eine formale Involvierung staatlicher Institutionen besteht weder bei der Trägerorganisation simsa noch beim CCH.

In der Praxis kann es jedoch in Einzelfällen zur Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen kommen. Bei unzulässigen Inhalten wird mitunter der Kontakt zur KOBik und zu den Strafverfolgungsbehörden gesucht.

---

<sup>146</sup> Urteil 5A\_792/2011 vom 14. Januar 2013.

<sup>147</sup> Für eine ausführliche Darstellung des Rechtsfalls siehe <http://br-news.ch/bger-blog-hoster-sind-mitverantwortlich-fur-personlichkeitsverletzende-blogbeitraege/>. Abgerufen am: 10.10.2013.

## Beurteilung der Evaluierungsindikatoren

In diesem Abschnitt werden die Strukturen, Prozesse und Massnahmen der Selbstregulierung der simsa und im Speziellen des CCH anhand von Erfolgsfaktoren (Evaluierungskriterien) beurteilt (vgl. dazu Abschnitt 2.4).

### Erfolgsfaktor Stellenwert des Jugendmedienschutzes

Für einen effektiven Jugendmedienschutz ist ein hoher Stellenwert der Thematik in der Trägerorganisation hilfreich. Der Stellenwert kann dabei u.a. anhand der Berücksichtigung im Leitbild, der organisatorischen Verankerung und der Aufwandsbereitschaft eingeschätzt werden.

Auf das Leitbild der simsa verweisen das Mission Statement und die Vereinsstatuten.<sup>148</sup> Die simsa fungiert als Interessensvertreter ihrer Mitglieder gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Zielsetzung des Branchenverbandes ist es, „die Wertschöpfung der ICT-Dienstleistungs- und Softwareunternehmen am Standort Schweiz zu stärken sowie die Entwicklung, Verbreitung und Nutzung von informatikgestützten Inhalten und Prozessen von Neuen Medien und Internet zu fördern.“ Der Jugendschutz ist weder im Mission Statement noch in den simsa-Statuten und auch im CCH nicht explizit erwähnt. Auch sonst findet sich kein Verweis auf das Thema Jugendschutz in der Aussendarstellung des Verbandes auf der Homepage ([www.simsa.ch](http://www.simsa.ch)). Jugendschutz wird als Querschnittsthema ohne spezifische organisatorische Zuständigkeit behandelt. Nach Angaben der simsa sei es nicht die Aufgabe des Vereins „Jugendschutz inhaltlich zu prägen“ und zu entscheiden, „was altersadäquat ist und was nicht“ (Interview R.A.M). Dennoch wird darauf hingewiesen, dass das Thema Jugendschutz unter Internetdienstleistern eine Rolle spielt: „Jugendschutz hat sicher einen Stellenwert, ja. Wenn Jugendschutz bei den Anbietern nicht ernst genommen wird, gibt es Reputationsrisiken“ (Interview R.A.M). Jugendschutz wird durch den CCH insofern abgedeckt, als unter dem Terminus „unzulässiger Inhalt“<sup>149</sup> auch Inhalte erfasst sind, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind, beispielsweise Pornografie und Gewaltdarstellungen. Der Verhaltenskodex ist jedoch keineswegs dezidiert auf die Verbesserung des Jugendschutzes im Internet ausgerichtet.

Für das Thema Jugendschutz wird seitens des Verbandes auch kein direkter Aufwand betrieben. Es besteht keine operative Tätigkeit des Verbandes speziell zu Jugendschutzfragen und es existiert auch keine für den Jugendschutz zuständige Ansprechperson im Branchenverband. Das Thema wird intern als Querschnittsthema betrachtet und bezüglich der Aktivitätsfelder von den jeweils thematisch Verantwortlichen und Beteiligten behandelt. Ein Budget für spezielle Anliegen des Jugendschutzes steht nicht zur Verfügung.

### Erfolgsfaktor Abdeckungsgrad

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Reichweite in der Branche erzielt wird. Der simsa gehören derzeit 159 Mitglieder an. Diese gliedern sich in Corporate

---

<sup>148</sup> Siehe <http://www.simsa.ch/ueber-uns> und <http://www.simsa.ch/ueber-uns/statuten>. Abgerufen am: 12.10.2013.

<sup>149</sup> Inhalt, der Rechte von Dritten, insbesondere Immaterialgüterrechte i.w.S. (beispielsweise Urheberrechte oder Markenrechte) oder Persönlichkeitsrechte verletzt oder Straftatbestände (namentlich in den Bereichen Pornografie, Gewaltdarstellung, Rassismus und Ehrverletzung) erfüllt.



Members, Institutional Members, Individual Members, Ehrenmitglieder und Start-ups.<sup>150</sup> Laut Einschätzung des Verbandes wächst die Anerkennung der simsa innerhalb der Branche.<sup>151</sup> Nach eigenen Angaben deckt die simsa im Segment der Hosting-Provider den Markt sehr gut ab, wenngleich mit UPC Cablecom, Sunrise und Orange drei grosse Internetanbieter der Schweiz nicht Mitglied der simsa sind.<sup>152</sup>

Wie die Reichweite (Anzahl der Teilnehmer) bezüglich der Hauptinitiative (CCH) einzuschätzen ist, lässt sich nicht ermitteln, da es keine formalen Beitrittsregeln zur Initiative gibt. Der CCH stellt lediglich eine Leitlinie, ein freiwillig zu nutzendes Hilfsmittel dar. Es ist daher auch nicht ersichtlich, wie viele Mitglieder der simsa das NTD-Verfahren anwenden und ob auch andere Marktteilnehmer das Verfahren nutzen.

Generell geht die simsa davon aus, „dass die Branche dahinter steht“, da die „relevanten Hosters“ in die „Herausarbeitung eingebunden“ waren (Interview R.A.M.). Ob dies auch tatsächlich der Fall ist, soll 2014 in einer Mitgliederbefragung ermittelt werden. Hinzuweisen ist darauf, dass der CCH nur auf Internet-Hosting-Provider ausgelegt ist und andere Internet-Service-Provider explizit ausgeschlossen werden.

Lücken bestehen, weil sich der CCH auf nationale – das heisst Schweizer – Internet-Hosting-Provider beschränkt. Viele der unzulässigen Inhalte werden jedoch auf Servern gehostet, die nicht auf Schweizer Bundesgebiet stehen. Dadurch bleibt der Wirkungsbereich der Selbstregulierungsinitiative beschränkt.

Verpflichtend ist der CCH nur für die Träger des simsa-Gütesiegels „Swiss Quality Hosting“, das bislang allerdings nur 5 Unternehmen/Hoster erhalten haben. Die Verleihung des Siegels ist u.a. daran gebunden, dass Schweizer Server verwendet und somit Schweizer Recht zur Anwendung kommen kann. Das Gütesiegel „Swiss Quality Hosting“ könnte daher als unterstützendes Instrument wirken, um so die Reichweite und die Verbindlichkeit des Verhaltenskodex zu erhöhen. Die mangelnde Bewerbung des Gütesiegels macht es aktuell (nur 5 Mitglieder) jedoch als Instrument zur Verstärkung der Verbindlichkeit des Kodizes wenig effektiv. Der Verband stellt fest, dass der Stellenwert und die Wichtigkeit dieses Siegels bislang nicht öffentlichkeitswirksam genug herausgehoben wurden (Interview R.A.M.).

### **Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung/Interessenausgleich**

Die simsa ist keine reine Internetindustrieorganisation. Unter den institutionellen Mitgliedern sind z.B. auch andere Branchenverbände wie die asut vertreten. „Um die Mitgliedschaft bei der simsa können sich natürliche und juristische Personen sowie Behörden und Institutionen bewerben, welche am Zweck der simsa interessiert sind“ (Statuten, Art. 4). Die Kosten für Mitgliedsbeiträge liegen zwischen CHF 50 und CHF 2'500. Die Offenheit der simsa führt auch praktisch zu einer Beteiligung von Akteuren, die nicht der Internetindustrie im engeren Sinne zuzurechnen sind, beispielsweise Forschungs-

---

<sup>150</sup> Siehe <http://www.simsa.ch/mitglieder/mitglieder/>.

<sup>151</sup> Als Indikator dafür können steigende Einnahmen durch Mitgliederbeiträge herangezogen werden. Hatte die simsa im Jahr 2011 noch ein Jahresbudget von CHF 118'000 zur Verfügung, sind es 2012 bereits CHF 133'000.

<sup>152</sup> Sunrise und Orange bieten allerdings kein Webhosting an (Sunrise nicht mehr seit 2007).

/Bildungseinrichtungen. Die zentralen Akteure sind die Key Player im Vorstand und die Aktivmitglieder: SRG, Swisscom, Dotpulse, Futurecom und FHNW (Fachhochschule Nordwestschweiz).

Der CCH wurde von den grössten Schweizer Hosting-Anbietern unter Federführung des Branchenverbandes simsa verfasst: Hostpoint, Green, Webland, Nine, Metanet, Swisscom und Cyon. Beim CCH handelt es sich folglich um eine Industrieinitiative, die sich auch im Bereich der Implementierung ausschliesslich an Hosting-Provider richtet. Dies jedoch unabhängig von deren Mitgliedschaft bei simsa. Staatliche Akteure und Verbrauchervertreter spielen weder in der Gründungsphase noch im operativen Betrieb des Verhaltenskodex eine ersichtliche formelle Rolle.

### **Erfolgsfaktor Normsetzung und Implementierung**

Eine wesentliche Grundlage für erfolgreiche Selbstregulierung bilden die normativen Vorgaben, mit denen festgelegt wird, welche Ziele erreicht werden sollen und welche Massnahmen dafür zu setzen sind. Vorgaben sollen in normativen Bezugsdokumenten (z.B. in Form von Verhaltenskodizes) festgeschrieben und unmissverständlich adressiert sein (Verantwortlichkeit). Idealtypisch sollten Vorgaben so gefasst sein, dass überprüfbar ist, ob sie de facto von den Adressaten implementiert werden. Im Folgenden werden daher die Anforderungen zusammengefasst, die mit der Selbstregulierungsinitiative der simsa vorgegeben werden.

Der CCH umfasst insgesamt 12 Artikel. Jugendschutz wird in keinem der Abschnitte explizit adressiert. Den inhaltlichen Kern des CCH bilden die Abschnitte 6 und 7 in denen die Details zum NTD-Verfahren festgelegt sind.

Die einschlägigen Artikel definieren Rechte für Personen, die Inhalte beanstanden wollen, und Pflichten für die Content-Hoster im Rahmen des NTD-Verfahrens. Betroffene können Hostern eine Notice senden, wenn ein Internet-Content-Provider unzulässige Inhalte veröffentlicht. Entsprechend dem CCH werden spezifische Anforderungen an solche Notices und ein standardisiertes Verfahren für die Einreichung definiert. Erfüllt die eingegangene Notice die formellen und materiellen Voraussetzungen vollständig, versendet der Hosting-Provider in der Regel innert zwei Arbeitstagen ab Empfang der vollständigen Notice eine Mitteilung an den Kunden (Content-Provider). Der Hosting-Provider fordert den Kunden auf, die beanstandeten Inhalte zu entfernen oder die Rechtmässigkeit der Inhalte in einer Stellungnahme an den Absender der Notice zu begründen. Der Kunde ist gegenüber dem Hosting-Provider für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Abwehr von Ansprüchen Dritter und für einen allfälligen weiteren Schaden ersatzpflichtig. Der Hosting-Provider kann für die vorsorgliche Deckung dieses Schadens vom Kunden eine Sicherheitsleistung verlangen. Der Hosting-Provider könnte sich selber strafrechtlich verantwortlich oder zivilrechtlich haftbar machen. So kann der Hosting-Provider den Zugang zur betroffenen Website nach eigenem Ermessen ganz oder teilweise sperren, bis die Angelegenheit zwischen den betroffenen Personen oder durch Gerichte und Behörden geklärt ist.

Mit dem CCH ist ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit diesem festgelegt. Diese sind verständlich formuliert. Die zu implementierenden Massnahmen und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit der Initiative adäquat festgelegt. Zentrale Anforderungen ergeben sich dabei für Hosting-Provider und Beschwerdeführer. Die Implementierung erfolgt in der Praxis durch organisatorische Massnahmen, welche die Hosting-Provider zu treffen haben.

Nachdem der CCH erst 2013 in Kraft gesetzt wurde, liegen noch keine Informationen zum Stand der Implementierung durch die Content-Hoster vor. Ebenso sind noch keine Informationen bezüglich der Art der behandelten Fälle verfügbar. Eine Evaluierung zum Stand der Implementierung ist daher nicht möglich.

Die Auswirkungen auf den Jugendschutz sollten jedoch nicht überschätzt werden. Der Verhaltenskodex fokussiert auf unzulässige Inhalte. Laut Einschätzung der simsa auf der Basis früherer Reklamationen betreffen ca. 40% der beanstandenden Inhalte Urheberrechtsverletzungen und weitere 40% die Verletzungen von Persönlichkeitsrechten. Beide Bereiche haben, wenn überhaupt, nur eine geringe Relevanz für den Jugendschutz.

Auch wenn die positiven Effekte im Bereich des Jugendschutzes möglicherweise nur gering sind, bietet die Initiative einen regulatorischen Mehrwert. Dieser wird dadurch generiert, dass mit dem NTD-Verfahren ein, im Vergleich zu Gerichtsverfahren, unkompliziertes und kostengünstiges Prozedere angeboten wird, um gegen unzulässige Inhalte vorzugehen. Diese Form der privaten Regeldurchsetzung ist zwar nicht generell unproblematisch, kann jedoch einen Beitrag zur Umsetzung öffentlicher Ziele leisten. Betroffene können sich an zuständige Anlaufstellen bei den Content-Hostern wenden, die Anzahl unzulässiger Inhalte wird durch Take-Downs verringert und damit erfolgt auch eine Entlastung staatlicher Stellen (v.a. der Gerichte). Mit „mehreren hundert beanstandenden Fällen pro Jahr“ (Interview R.A.M) ist auch das quantitative Ausmass dieser Initiative für den Bereich der Internetregulierung relevant.

### **Erfolgsfaktor Implementierungshilfe**

Selbstregulierungsinitiativen werden häufig dann erfolgreich umgesetzt, wenn durch Verhaltenskodizes nicht nur Verhaltensvorgaben gemacht werden, sondern wenn die Umsetzung der Vorgaben durch Implementierungshilfen der Trägerorganisation unterstützt wird.

Die simsa bietet für alle Hosting-Provider mit dem CCH spezifische Implementierungs-Vorgaben an. Dabei geht es um geforderte interne Richtlinien und organisatorische Vorkehrungen für die Behandlung von Notices.<sup>153</sup> Die simsa stellt Musterbriefe und Musterklauseln für Kundenverträge zur Verfügung. Musterbriefe sind vorformuliert und umfassen Mitteilungen an den Kunden und an den Absender der Notice. Der Kunde wird mittels Musterschreiben, das vom Hoster an den Kunden verschickt wird, informiert, dass eine Beanstandung existiert.

### **Erfolgsfaktor Beschwerdemanagement und Sanktionierung**

Für die Umsetzung von Selbstregulierungsmassnahmen stellt sich generell die Frage, welche Prozesse implementiert sind, um potenzielle Verstösse gegen Verhaltensvorgaben aufzudecken und ggf. zu sanktionieren. Dafür sind organisatorische Vorkehrungen zum Beschwerdemanagement zu treffen und ein Sanktionsregime zu implementieren.

---

<sup>153</sup> Der Hosting-Provider trifft interne organisatorische Massnahmen, damit Notices rasch bearbeitet werden. Er bestimmt eine Person als Hauptverantwortliche für unzulässige Inhalte und kommuniziert auf seiner Website, wie und an wen Notices zur Bearbeitung im Rahmen des Notice-and-Take-Downs-Verfahrens zuzustellen sind, beispielsweise über ein Online-Formular.

Der CCH stellt lediglich eine Leitlinie, ein freiwillig zu nutzendes Hilfsmittel dar. Verhaltensrichtlinien müssen nicht zwingend umgesetzt werden. Damit besteht keine Grundlage für ein Beschwerdemanagement durch die simsa, das zum Einsatz gebracht werden könnte, falls NTD-Verfahren von den Hostern nicht implementiert oder defizitär umgesetzt werden. Die simsa selbst betreibt daher auch keine formale Beschwerdestelle, geht jedoch Reklamationen in Einzelfällen nach.

Ein definiertes Beschwerdemanagement existiert im Kontext des CCH für Reklamationen bezüglich unzulässiger Inhalte. Die Einrichtung von Beschwerdestellen ist dabei eine der Aufgaben der Hosting-Provider. Ausserhalb der Branche bestehen mit der KOBik und den Strafverfolgungsbehörden weitere Beschwerdestellen. Die simsa gibt die Empfehlung an potenzielle Beschwerdeführer, ihre Ansprüche in erster Linie gegenüber dem Betreiber der Website geltend zu machen, sofern dessen Adresse auffindbar ist.<sup>154</sup> Führt dies nicht zum Ziel, ist im Falle von Straftatbeständen eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden zu leisten. In bestimmten Fällen ist die Beschwerde auch an die KOBik zu richten. Lässt sich der Betreiber der Website nicht feststellen oder reagiert dieser nicht auf Anfragen, können Betroffene ihre Beanstandung dem Hosting-Provider des Betreibers der Website zukommen lassen. An dieser Stelle greift dann das NTD-Verfahren.

Auch die Sanktionsfähigkeit der simsa ist nur beschränkt vorhanden. Für den Grossteil der Hosting-Provider stellt der CCH ein freiwillig zu nutzendes Hilfsmittel dar. Entsprechend sind auch keine Sanktionierungen bei Fehlverhalten vorgesehen. Nur die derzeit fünf Träger des simsa-Gütesiegels Swiss Quality Hosting sind gemäss Gütesiegel-Reglement verpflichtet, den CCH zu befolgen. Sanktionierung bei Fehlverhalten kann durch den Entzug des Gütesiegels erfolgen.<sup>155</sup>

### **Erfolgsfaktor effektive Kontrolle und Review**

Eine Kontrolle der faktischen Umsetzung der Anforderungen aus dem Verhaltenskodex durch die simsa findet nur in sehr beschränktem Umfang statt.

Aufgrund der Freiwilligkeit des CCH sind keine proaktiven Kontrollen der Hosting-Provider vorgesehen. Kontrollen bestehen lediglich für jene Anbieter, die das Gütesiegel Swiss Quality Hosting führen. Die Geschäftsstelle der simsa überprüft bezüglich des Gütesiegels „in periodischen Abständen, ob die Nutzungsberechtigten die gesetzlichen und in diesem Reglement vorgesehenen Anforderungen erfüllen und einhalten.“<sup>156</sup> Dies sind u.a. unangemeldete Kontrollen vor Ort bei den Geschäftsstellen oder Server-Standorten. Sonst sind keine Instrumente implementiert, um die Einhaltung der Vorgaben des CCH proaktiv zu kontrollieren (z.B. Stichproben, Tests). Reklamationen soll in Einzelfällen nachgegangen werden.

Da der CCH erst 2013 in Kraft gesetzt wurde, fand bis dato noch keine umfassende Evaluierung statt. Eine erste Evaluierung der Initiative soll 2014 erfolgen. Mittels einer Mitgliederbefragung soll festgestellt werden, wie viele Unternehmen das NTD-Verfahren anwenden und welche praktischen Erfahrungen damit gemacht wurden. Weitere Evaluierungen sind dann im Jahresrhythmus geplant. Damit

---

<sup>154</sup> In der Schweiz gilt seit 2012 im E-Commerce eine allgemeine Impressumspflicht für Websites.

<sup>155</sup> Siehe Art. 9 des Reglements simsa Gütesiegel „Swiss Quality Hosting“ [http://static.simsa.ch/1291052193/reglement\\_v2\\_guetesiegel.pdf](http://static.simsa.ch/1291052193/reglement_v2_guetesiegel.pdf).

<sup>156</sup> Vgl. Art. 8 des Reglements simsa Gütesiegel Swiss Quality Hosting.

soll geprüft werden, ob „sich die Empfehlungen in der Praxis bewähren, oder ob Anpassungen erforderlich sind“ (Interview R.A.M).

### **Erfolgsfaktor Transparenz und Verantwortlichkeit**

Für Jugendschutzfragen besteht bei der simsa keine personelle Zuständigkeit/Verantwortlichkeit, die öffentlich kommuniziert werden könnte. Öffentlich zugängliche Informationen bezüglich der Kompetenzen und der Zuständigkeit für den Jugendmedienschutz auf Leitungsebene (Vorstand) sind daher nicht verfügbar.

Verantwortlichkeiten in Bezug auf den CCH sind klar festgelegt. Aufgrund der Freiwilligkeit des CCH besteht jedoch Unklarheit darüber, wer das NTD-Verfahren anwendet. Es gibt keine öffentlich einsehbaren Unterzeichnerlisten oder vergleichbare Dokumente. Auf der Homepage wird lediglich auf die Inkraftsetzung des Kodex verwiesen. Eine öffentlichkeitswirksame mediale Begleitung findet nicht statt. Über eine Publikation der Ergebnisse der Evaluierung des CCH bezüglich Akzeptanz und Anwendung wird verbandsintern nachgedacht (Interview R.A.M).

### **Erfolgsfaktor adäquate staatliche Involvierung**

Beim CCH handelt es sich um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“. Eine formale Involvierung staatlicher Institutionen besteht weder bei der Trägerorganisation simsa noch beim CCH. In der Praxis kommt es in Einzelfällen zur Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen wie der KOBik oder anderen Strafverfolgungsbehörden.

Generell wurde die Frage der Providerhaftung politisch vielfach erörtert.<sup>157</sup> Straf- und Zivilrecht enthalten keine spezifische Regelung für Hosting-Provider. Aus Sicht der Provider geht damit eine Rechtsunsicherheit einher. Laut Einschätzung des Bundesrates herrsche jedoch keine solche Rechtsunsicherheit (vgl. Motion Ricklin, siehe Fussnote 153). Auf der Grundlage des Medienstrafrechts (Art. 28ff. StGB/Art. 27ff. MStG) und der allgemeinen Grundsätze über Täterschaft und Teilnahme (Art. 24ff. StGB/Art. 23ff. MStG) sind sachgerechte Lösungen nach Einschätzung des Bundesrates möglich. Die Befürchtung, dass die Rechtssicherheit durch widersprüchliche Urteile beeinträchtigt werden könnte, habe sich nicht bestätigt. Ein Sonderrecht für die Provider könne laut Einschätzung des Bundesrates kaum Vorteile bringen. Im besten Fall käme es zu einer Kodifikation der bisherigen Doktrin und (spärlichen) Praxis. Im schlimmsten Fall drohe den Providern eine Verschärfung der Haftung. Eine solche liege aber weder im Interesse der Provider noch in jenem des Wirtschaftsstandorts Schweiz.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Für einen kompakten Überblick siehe die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Riklin 09.4222 („Rechtliche Verantwortlichkeit von Internet-Providern“): „Der Bundesrat hatte mehrfach Gelegenheit, seine Strategie im Kampf gegen die Netzwerkkriminalität zu erläutern, so anlässlich der Kenntnisnahme seines Berichtes vom Februar 2008 durch die Kommissionen für Rechtsfragen des Nationalrates und des Ständerates; ein weiteres Mal in seinen Antworten zu den Motionen Bähler 07.3510, „Strafrechtliche Schritte gegen Cyberkriminalität“, und 07.3509, „Rechtssicherheit für Anbieter von Internetdienstleistungen“. Der Nationalrat stimmte der Strategie des Bundesrates im Kampf gegen die Netzwerkkriminalität anlässlich der Sondersession im Juni 2009 zu und lehnte die Motion Bähler 07.3510 mit deutlicher Mehrheit ab. Gleichzeitig nahm er als Zweitrat die Motion Burkhalter 08.3100, „Nationale Strategie zur Bekämpfung der Internetkriminalität“, an und verpflichtete den Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft insbesondere in den Bereichen Spionage und Datenmissbrauch seine Strategie zu konkretisieren. Die Motion Bähler 07.3509 wurde im Juni 2009 abgeschlossen, weil sie seit mehr als zwei Jahren hängig war.“

<sup>158</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 05.03.2010.

Auch die Provider stehen einer umfassenden gesetzlichen Regulierung kritisch gegenüber. Eine Verschärfung der Haftung wird abgelehnt und Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Praktikabilität einer spezifischen gesetzlichen Haftungsregelung. Aufgrund des stark technologiegetriebenen Marktsegments mit stetigen Veränderungen müsse ein Gesetz zu stark spezifiziert sein und ständig angepasst werden. Nach Einschätzung der simsa wird nun mit dem CCH eine aus Sicht der Hoster umsetzbare und zumutbare Sorgfaltspflicht in Bezug auf den Umgang mit unzulässigen Inhalten dargelegt. Ob sich der CCH tatsächlich reibungslos in die Governance-Architektur einfügt und welcher regulatorische Mehrwert mit der Selbstregulierungsinitiative praktisch erzielt wird, kann noch nicht beurteilt werden, weil die Einführung des Codes erst 2013 erfolgte.

In Bezug auf Jugendschutzfragen weist der Verband darauf hin, dass es keine zentrale Stelle gibt, an die sich Eltern oder Betroffene wenden können, wenn es speziell um problematische Inhalte in Bezug auf den Jugendschutz geht. Laut Ansicht der simsa müsse „primär der Verband der Anbieter bestimmter Filme oder Spiele die erste Anlaufstelle sein und „nicht der Hoster oder Provider“. Wenn aber „eine Initiative von Behördenseite kommen würde, dann würden wir diese ganz bestimmt mittragen“ (Interview R.A.M).

## Fazit

Die Swiss Internet Industry Association (simsa) hat als Schweizerischer Branchenverband der Internetwirtschaft und Internetdienstleister 2013 den Code of Conduct Hosting (CCH) beschlossen mit dem Notice-and-Take-Down-Verfahren (NTD) für Anbieter von Internet-Hosting-Diensten eingeführt werden. Die Verhaltensvorgaben sind als unverbindliche, freiwillige Leitlinien für Content-Hoster konzipiert. Jugendschutz spielt jedoch weder in der simsa noch beim CCH eine zentrale Rolle. Er wird durch den CCH lediglich insofern abgedeckt, als dass „unzulässige Inhalte“ auch solche umfassen, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind, beispielsweise Pornografie und Gewaltdarstellung.

Die simsa erreicht als Verband im Segment der Content-Hoster laut eigener Einschätzung eine sehr hohe Reichweite. Wie viele der Content-Hoster das neue NTD-Verfahren praktisch anwenden ist jedoch nicht bekannt.

Der CCH definiert spezifische Pflichten für die Content-Hoster im Rahmen des NTD-Verfahrens und Rechte für Personen, die Inhalte beanstanden wollen. Zielsetzungen sind verständlich formuliert und praktisch überprüfbar. Die zu implementierenden Massnahmen und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit der Initiative adäquat festgelegt. Die Implementierung erfolgt in der Praxis durch organisatorische Massnahmen, welche die Hosting-Provider zu treffen haben. Aufgrund der Freiwilligkeit des Verhaltenskodex sind (mit wenigen Ausnahmen) keine Kontrollen oder Sanktionen im Rahmen des Kodex vorgesehen. Geplant sind jedoch eine Unternehmensbefragung zur Anwendung des Codes im Jahr 2014 und ein regelmässiges Review.

Ein regulatorischer Mehrwert wird dadurch generiert, dass mit dem NTD-Verfahren ein im Vergleich zu Gerichtsverfahren unkompliziertes, kostengünstiges Prozedere angeboten wird, um gegen unzulässige Inhalte vorzugehen. Die Auswirkungen auf den Jugendschutz dürften jedoch nicht überschätzt werden, weil Erfahrungen zeigen, dass sich die Beanstandungen zu je 40% auf Urheberrechtsverletzungen und Verletzungen von Persönlichkeitsrechten beziehen. Beide Bereiche haben, wenn überhaupt, nur eine geringe Relevanz für den Jugendschutz.

Nachdem der CCH erst 2013 in Kraft gesetzt wurde, liegen noch keine Informationen zum Stand der Implementierung der Vorgaben durch die Content-Hoster vor. Ebenso sind noch keine Informationen bezüglich der Art der behandelten Fälle verfügbar. Eine Evaluierung zum Stand der Implementierung und zu den Effekten im Bereich des Jugendmedienschutzes ist daher nicht möglich. Straf- und Zivilrecht enthalten bislang keine spezifische Regelung für Hosting-Provider. Nach Einschätzung der simsa wird mit dem CCH eine umsetzbare und zumutbare Sorgfaltspflicht der Hoster in Bezug auf den Umgang mit unzulässigen Inhalten dargelegt. Ob sich der CCH tatsächlich reibungslos in die Governance-Architektur einfügt und welcher regulatorische Mehrwert mit der Selbstregulierungsinitiative praktisch erzielt wird, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden.

### 5.1.2 Schweizerischer Verband der Telekommunikation (asut)

Eine umfassende Beschreibung und Evaluierung der asut erfolgte bereits in Abschnitt 4.3.1.1. In diesem Abschnitt werden daher nur die zentralen Erkenntnisse zur Trägerorganisation noch einmal kurz zusammengefasst. Ausführlich werden die für das Internet relevanten Selbstregulierungsinitiativen im Rahmen der asut beschrieben und evaluiert.

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) wurde 1974 als Verband der Telekommunikationsbenutzer gegründet.<sup>159</sup> Die asut zählt über 400 Mitglieder und repräsentiert die Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie.<sup>160</sup> 2012 traten mit UPC Cablecom, Orange und Sunrise wichtige Akteure am Telekommunikationsmarkt aus der asut aus.

Gründungskontext: Im Internetbereich wird mit der „Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“ zur Selbstregulierung beigetragen. Die Brancheninitiative besteht seit 2008 und umfasst neben Massnahmen im Bereich von Mehrwertdiensten (siehe Abschnitt 4.3.1) auch Massnahmen zum Jugendschutz im Internet. Im Bereich des Jugendschutzes im Internet werden mit der Brancheninitiative Verhaltensvorgaben festgelegt. Diese betreffen das Internet-Hosting, den Betrieb von Chat-Plattformen, Zugangssperren für Kinderpornografie auf Basis der KOBik-Liste, das Angebot von Jugendschutzsoftware sowie Massnahmen zur Kundeninformation und Jugendmedienschutzberatung.

*Staatliche Involvierung und Klassifizierung:* Die Brancheninitiative der asut weist keine formale staatliche Involvierung auf. Es handelt sich um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“.

*Stellenwert:* Jugendschutz ist bei der asut aufgrund ihres breiten Themenspektrums kein prioritäres Thema. Er wird nicht explizit als Vereinszweck erwähnt und explizite Bekenntnisse zum Jugendschutz finden sich lediglich in der Brancheninitiative. Innerhalb der *Organisationsstruktur* ist Jugendschutz auf Arbeitsgruppenebene (Taskforce) strukturell verankert. Die asut plant eine Neupositionierung der Taskforce sowie der Branchenvereinbarung unter Einbezug neuer Fernmeldedienstanbieter und Internet-Service-Provider. Laut Auskunft der asut wird das Thema Jugendmedienschutz neu positioniert und es ist geplant, sich verstärkt im Bereich der Medienkompetenz im Umgang mit den neuen Medien zu engagieren.

---

<sup>159</sup> Das Interview mit asut wurde im Juni 2013 mit Michael In Albon (M.I.A) geführt. In Albon ist Beauftragter für Jugendmedienschutz und Medienkompetenz bei der Swisscom und auch bei asut für Thema Jugendschutz zuständig.

<sup>160</sup> <http://www.asut.ch/de/mitgliedschaft/mitglieder>.

*Stakeholder-Involvierung:* Die Ausarbeitung der „Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz“ erfolgte durch die Fernmeldedienstleister. Das BAKOM wurde nach Abschluss der Arbeiten über die Brancheninitiative in Kenntnis gesetzt. Einige der Massnahmen der Branchenvereinbarung zielen zudem auf die Zusammenarbeit mit Stakeholdergruppen im Jugendschutzbereich ab und haben zur Initiierung von gemeinsamen Projekten beigetragen. Eine über diese Massnahmen hinausgehende, formelle strukturelle Beteiligung von Verbraucher- oder Elternvertretern und staatlichen Akteuren ist jedoch nicht vorgesehen.

*Reichweite:* Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien wurde 2008 von Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange unterzeichnet. Gemessen an Marktanteilen handelt es sich dabei um die wichtigsten Schweizer Anbieter von Internetzugängen. Im Breitbandmarkt verfügten im zweiten Quartal 2013 insgesamt 3.261.200 Schweizer Haushalte über einen Breitband-Internetanschluss. Die wichtigsten Anbieter sind Swisscom (1.767.000 Kunden, 54% Marktanteil), UPC Cablecom (636.100, 20%) und Sunrise (358.400, 11%).<sup>161</sup> Die drei Unternehmen decken damit gemeinsam 85% des Breitbandmarktes ab. Der Rest verteilt sich auf eine Vielzahl kleinerer Anbieter, vor allem regionale Kabelnetzbetreiber.<sup>162</sup> Orange bietet Festnetzinternetanschlüsse nur für Geschäftskunden an. Im Bereich des mobilen Internets gibt es mit Swisscom, Sunrise und Orange drei Betreiber von Mobilfunknetzen der dritten Generation, die Internetzugang in einer kundenfreundlichen Qualität technisch ermöglichen. Der Marktanteil von Swisscom, gemessen an der Anzahl der Kunden, lag 2013 bei 62%. Sunrise (21%) und Orange (17%) liegen deutlich hinter dem Marktführer Swisscom zurück.<sup>163</sup> Insgesamt wird mit der Brancheninitiative eine sehr hohe Reichweite auf der Wertschöpfungsstufe der Zugangsanbieter erzielt. Gleichzeitig bestehen Abdeckungsücken:

Die Brancheninitiative umfasst lediglich ausgewählte Fernmeldediensteanbieter, die auch als Internet-Service-Provider agieren. Andere Akteure, die ebenfalls im Internet agieren, werden von der Brancheninitiative nicht oder nur indirekt erfasst. Beispielsweise Internet-Content-Anbieter oder die Anbieter von Hosting-Diensten.

Internetzugang wird immer häufiger auch von branchenfremden Unternehmen angeboten, die in die Brancheninitiative nicht involviert sind. Vor allem Elektrizitätsunternehmen bieten im Zuge der Netzausbaustrategie zunehmend Internetzugangsdienste an. „Elektrizitätswerke vernetzen ihre Gemeinden, ihre Regionen mit Glasfaserinfrastruktur und bieten darauf Internet-service an. Wir gehen heute vielleicht von 10-20% Marktanteil im Endausbau von diesen Serviceprovidern aus. Aber 20% ist jeder Fünfte, das wird dann schon substanziell“ (Interview M.I.A.). Die asut plant daher eine stärkere Einbeziehung dieser Player.

UPC Cablecom, Sunrise und Orange sind 2012 aus der asut ausgetreten. Die Reichweite des Verbandes wird auf der Ebene der Fernmeldedienstleister dadurch geschwächt. Trotzdem fühlen sich die drei Unternehmen der Brancheninitiative weiterhin verpflichtet. Dies könnte eine Fortführung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Selbstregulierungsinitiative ermöglichen. Die weitere Entwicklung ist jedoch noch nicht geklärt.

---

<sup>161</sup> Siehe ComCom (2014) sowie <https://www.upc-cablecom.ch/de/about/ueber-uns/unternehmen/quarterszahlen> für die Kundenzahlen von UPC Cablecom.

<sup>162</sup> So sind im Branchenverband Swisccable 220 Kabelnetzunternehmen zusammengeschlossen, die Fernseh-, Internet- und Telefondienste über das Kabelnetz anbieten.

<sup>163</sup> Siehe <http://www.comcom.admin.ch/dokumentation/00439/00467/index.html?lang=de>.



*Implementierungshilfen:* Seitens der asut werden im Rahmen der Brancheninitiative keine Implementierungshilfen zur Verfügung gestellt. Für den Austausch über adäquate Massnahmen zwischen den Betreibern stand jedoch bis 2011 die Arbeitsgruppe der Brancheninitiative als ein dafür geeignetes Forum zur Verfügung.

*Beschwerdemanagement und Sanktionierung:* Die asut betreibt kein Beschwerdemanagement bei dem potenzielle Verstösse gegen Verhaltensvorgaben zur Kenntnis gebracht werden können. Die asut verfügt auch über keine Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jenen Teilnehmern der Brancheninitiative, welche die Vorgaben nicht oder nicht adäquat umsetzen. Die Brancheninitiative sieht keine expliziten Sanktionsartikel oder sonstige Mechanismen vor.

*Kontrolle und Review:* Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz enthält einen Abschnitt zur Umsetzungskontrolle und Evaluation. Dementsprechend sollen die in der Brancheninitiative genannten Massnahmen durch die unterzeichnenden Unternehmen innerhalb von maximal 12 Monaten nach Unterzeichnung des Dokuments umgesetzt werden. Die Umsetzung soll jährlich evaluiert werden. Laut Auskunft wurde die Initiative ab 2009 zunächst jährlich überprüft, zuletzt im Jahr 2011. Seit dem Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange fand keine Überprüfung mehr statt.

*Transparenz und Verantwortlichkeit:* Die Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für das Thema Jugendschutz ist im asut-Vorstand nicht explizit einem Vorstandsmitglied zugewiesen und wird demnach auch nicht extern auf der Website des Verbandes sichtbar kommuniziert. Die mit Jugendschutzthemen bzw. der Brancheninitiative befasste asut-Arbeitsgruppe ist im Online-Auftritt der asut ebenfalls nicht erwähnt. Darüber hinaus werden trotz guter Kommunikationsstrukturen keine ergänzenden Informationen zur Brancheninitiative oder zu asut-Massnahmen zum Thema Jugendschutz geboten. Ein allgemeiner Arbeits-/Tätigkeitsbericht wird der Öffentlichkeit vom Verband nicht zur Verfügung gestellt.

## **Normsetzung**

Eine wesentliche Grundlage für erfolgreiche Selbstregulierung bilden die normativen Vorgaben, mit denen festgelegt wird, welche Ziele erreicht werden sollen und welche Massnahmen dafür zu setzen sind. Vorgaben sollen in normativen Bezugsdokumenten (z.B. in Form von Verhaltenskodizes) festgeschrieben und unmissverständlich adressiert sein (Verantwortlichkeit). Idealtypisch sollten die Vorgaben so gefasst sein, dass überprüfbar ist, ob die Vorgaben de facto von den Adressaten implementiert werden.

Im Folgenden werden daher die Anforderungen, die mit der asut-Brancheninitiative vorgegeben wurden, und der Stand der Implementierung evaluiert.

Die Brancheninitiative der asut umfasst insgesamt vier thematische Abschnitte. Der Jugendschutz steht im Zentrum der Brancheninitiative und wird in sämtlichen Artikeln der Initiative adressiert. Auf das Internet ausgerichtet sind vor allem die folgenden Abschnitte: Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Internetbereich, Freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes sowie Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz.

Mit der Brancheninitiative ist somit ein normatives Bezugsdokument vorhanden. Zielsetzungen/Normen werden mit diesem festgelegt. Diese sind verständlich formuliert und praktisch überprüfbar. Die zu implementierenden Massnahmen und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden

mit der Initiative adäquat festgelegt. Zentrale Anforderungen ergeben sich hierbei ausschliesslich für die vier unterzeichnenden Unternehmen.

### Stand der Implementierung

Zentraler Bestandteil der Brancheninitiative ist der Abschnitt „Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz“. Die dort festgelegten Massnahmen dienen nicht dem regulatorischen Jugendmedienschutz, sondern der Förderung der Problemsensibilität der Nutzer und der Verbesserung der Medienkompetenz. Dabei geht es v.a. um Informationsmassnahmen.

Die Brancheninitiative legt diesbezüglich die Anforderung zur Einsetzung eines *Jugendmedienschutzbeauftragten* fest:

Die unterzeichnenden Unternehmen benennen innerhalb ihres Unternehmens je einen Jugendmedienschutzbeauftragten, der sich um die Umsetzung der Massnahmen kümmert und den Kunden für Anfragen und Auskünfte zur Verfügung steht.

Alle Unternehmen können auf Rückfrage einen Jugendmedienschutzbeauftragten benennen. Diese sind den Unternehmensabteilungen für Corporate Social Responsibility (Swisscom, Sunrise) oder in der Abteilung für Regulatory und Legal Affairs (UPC Cablecom, Orange) zugeordnet. Rückfragemöglichkeiten werden jeweils zumindest über die allgemeinen Kontaktformulare der Unternehmen angeboten.

Weitere Anforderungen beziehen sich auf die Kundeninformation zum Thema Jugendschutz. Die Brancheninitiative legt dabei fest:

Die unterzeichnenden Unternehmen stellen direkt oder über ihre Branchenorganisation Informationen zur Verfügung, welche die Medienkompetenz von Jugendlichen, Eltern, Erziehenden und Lehrpersonen fördern. Sie bieten diese kostenlos online und/oder als Druckerzeugnisse an;

Die unterzeichnenden Unternehmen bieten über ihre Kundendiensteinrichtungen (z.B. Hotline, Point of Sale) Informationen zum Thema Jugendmedienschutz an;

Die Kunden der unterzeichnenden Unternehmen werden beim Abschluss eines Mobilfunk- oder eines Internet-Access-Vertrags vom Verkaufspersonal auf der Hotline, am Point of Sale (POS) oder auf der Website über den Jugendmedienschutz auf geeignete Weise informiert.

In den *Internetauftritten* aller Unternehmen werden Informationen zum Thema Jugendschutz angeboten. Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange bieten Online-Informationen zum Thema Jugendmedienschutz in den Unternehmensrubriken zum Thema Corporate Social Responsibility an.<sup>164</sup> Darüber hinaus verfügt Swisscom über *Hard-Copy-Broschüren/Ratgeber* zum Thema Jugendmedienschutz, die zum Download zur Verfügung stehen und an Verkaufsstellen verteilt werden.<sup>165</sup> Sunrise

---

<sup>164</sup> Siehe: <http://www.swisscom.ch/de/about/verantwortung/medienkompetenz.html> (Swisscom), <http://www.upc-cablecom.ch/de/about/ueber-uns/unsere-verantwortung/jugendundmedien/> sowie (<http://www.upc-cablecom.ch/jugendundmedien/>) (UPC Cablecom), [http://www1.sunrise.ch/Gesellschaft-cbOF7AqFI.HYwAAAE.yqVzuzqT-Sunrise-Info-Site-WFS-de\\_CH-CHF.html](http://www1.sunrise.ch/Gesellschaft-cbOF7AqFI.HYwAAAE.yqVzuzqT-Sunrise-Info-Site-WFS-de_CH-CHF.html) (Sunrise), <http://www.orange.ch/de/common/about-orange/company-profile/social-responsibility/family-guide/> (Orange).

<sup>165</sup> „enter online - Sicherheit im Umgang mit digitalen Medien“ (Swisscom), „Internet und Handy mit Köpfchen nutzen. Tipps für Jugendliche und Eltern“ (Sunrise).

bietet ebenfalls Broschüren an, führt diese jedoch nur auf ihren Websites zum Download. UPC Cablecom legt zum gegenwärtigen Zeitpunkt in den Verkaufsstellen keine Informationsbroschüren bereit. Die Kundenberater der Verkaufsstellen informieren jedoch über das Online-Informationsangebot von UPC Cablecom.<sup>166</sup> Orange verfügt über keine eigene Jugendschutz-Broschüre (Hardcopy). Bei Anfragen zum Thema Jugendschutz werden in den Verkaufsstellen die Online-Informationen ausgedruckt und den Kunden ausgehändigt.

Das *Verkaufs- und Beratungspersonal* ist bei allen Unternehmen dahingehend geschult, auf Jugendschutzinformationen der Unternehmen hinzuweisen. Bei allen Unternehmen finden auch entsprechende Mitarbeiterschulungen statt oder sind in Planung. Bei *Swisscom* wurden die Mitarbeiter der Hotlines und der Swisscom Shops letztmals 2011 geschult. Parallel sind alle weiterführenden Informationen via Intranet und Informationssystem für Point-of-Sales-Organisationen verfügbar. Zudem werden im zweijährigen Rhythmus interne Informationsveranstaltungen zum Jugendmedienschutz für alle Mitarbeiter angeboten. Bei UPC Cablecom ist der eigene Verkaufskanal (UPC Cablecom Shops) erst seit 2013 im Aufbau. Im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der entsprechenden Mitarbeiter ist auch das Thema Jugendmedienschutz geplant. Im Januar 2014 erhielten deshalb bereits die Leiter der UPC Cablecom Shops eine kurze Schulung zum Thema Jugendmedienschutz. Bei Orange und Sunrise sind die Prozesse zur Altersidentifikation und der Sperrung von Mehrwertdiensten standardmässig in die Schulung sowie in das Kundendienst- und Verkaufssupportsystem (Orange-interne Bezeichnung „Book“) integriert.

Die Beratungsqualität an den Verkaufspunkten wird jedoch nur zum Teil kontrolliert. Bei Swisscom und bei Sunrise findet eine formelle Prüfung bis dato nicht statt. Bei UPC Cablecom finden aufgrund der laufenden Aufbauphase noch keine Kontrollen der Beratungsleistung statt. Orange überprüft die Beratungsleistungen in ihren Verkaufsstellen regelmässig.

Weitere Anforderungen der Brancheninitiative beziehen sich auf die Zusammenarbeit mit Stakeholdern im Bereich des Jugendschutzes. Die Brancheninitiative legt dabei fest:

Die unterzeichnenden Unternehmen pflegen zum Thema Jugendmedienschutz den Dialog mit spezialisierten Anspruchsgruppen und Verbänden;

Die unterzeichnenden Unternehmen unterstützen auf adäquate Weise Organisationen und Personen, die sich im Bereich Jugendmedienschutz engagieren. Wo dies gewünscht und angebracht ist, stellen sie diesen Gruppen oder Personen ihre eigenen Experten zur Verfügung.

*Orange* unterstützt Organisationen auf Anfrage mit Fachreferaten und der Zurverfügungstellung von Experten zur Beratung zum Thema Jugendmedienschutz.

UPC Cablecom engagiert sich v.a. im Rahmen des Safer Internet Day und kooperiert dabei mit der Stiftung Pro Juventute, die an diesem Tag kostenlose Kurse in Medienkompetenz in Verkaufsstellen von UPC Cablecom anbietet. Die Muttergesellschaft der UPC Cablecom, Liberty Global, ist seit über sechs Jahren Gold Sponsor des internationalen „Safer Internet Day“.

---

<sup>166</sup> Im Rahmen des Safer Internet Day werden in ausgewählten UPC Cablecom Shops Informationsbroschüren von Pro Juventute aufgelegt, welche über Jugendmedienschutz informieren (z.B. Medienkompetenz, Cybermobbing, Sexting). Im Anschluss entscheidet UPC Cablecom, ob in den Shops permanent Informationsmaterialien zum Thema Jugendmedienschutz aufgelegt werden sollen.

Sunrise engagiert sich in Kooperation mit Pro Juventute. Der damit verbundene finanzielle Beitrag der Pro Juventute Medienprofis, welche Kurse zum Thema "Neue Medien" für Schüler und Eltern im Schuljahr 2013/2014 anbieten sowie die Unterstützung der Beratung + Hilfe 147 sind Teil der präventiven Massnahmen der Branchenvereinbarung. Sunrise übernimmt somit die Mitfinanzierung von 400 Medienkompetenz-Kursen in der ganzen Schweiz.

Die Swisscom verfolgt vielfältige Initiativen: Swisscom ist Partner im Programm „Jugend und Medien“ und es bestehen Kooperationen mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen: eine Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Rahmen der JAMES-Studie (2010, 2012, 2014); eine Kooperation mit der FFHS Brig zwecks Evaluation der Wirksamkeit von Interventionen an Schulen in Form von Medienkursen (2013, 2014); eine Zusammenarbeit mit den pädagogischen Hochschulen Fribourg und Bern bei der Erarbeitung der Schulungsmaterialien für Medienkurse für Eltern, Lehrpersonen und Schüler der Mittel- und Oberstufe sowie eine Zusammenarbeit mit Elternbildung CH im Rahmen der Ratgeberplattform Medienstark. Mit Kinderschutz Schweiz besteht eine Absichtserklärung (Letter of Intent) für eine mögliche Kooperation.

Neben informativen Massnahmen sieht die Brancheninitiative auch die „Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Internetbereich“ vor. Diese umfasst Massnahmen im Bereich von *Internetinhalten*: Der Code of Conduct legt folgende Anforderungen fest:

- Die Telekommunikationsunternehmen, die auch als Internet-Service-Provider auftreten, verpflichten ihre Geschäftspartner, die Inhalte auf dem Portal oder sonstige Webhosting-Dienstleistungen des Telekommunikationsunternehmens anbieten, zur Einhaltung des Jugendmedienschutzes. Sie setzen diese Verpflichtungen mit angemessenen Massnahmen durch, zum Beispiel mit vertraglichen Konventionalstrafen. Schwere Verstösse können zur Einstellung der Geschäftsbeziehung zwischen dem Telekommunikationsunternehmen und dem Geschäftspartner führen;
- Die Unterzeichnenden wählen ihre Inhaltsanbieter im Sinne eines bestmöglichen Jugendmedienschutzes sorgfältig aus und berücksichtigen bei der Auswahl insbesondere allfällige laufende Verfahren gegen den Anbieter im Zusammenhang mit Jugendmedienschutz, Presseberichten, öffentlichen Diskussionen und Beschwerden von anderen Marktteilnehmern.

Praktisch beziehen sich die Vorgaben vor allem auf die mögliche Rolle der Unternehmen als Content-Hoster. Laut Angaben der Unternehmen bieten UPC Cablecom und Orange keine Hosting-Dienste an. Swisscom bietet Webhosting-Dienste an und hat Massnahmen entsprechend der Vorgaben der Brancheninitiative implementiert. Diese sind im „Leistungsbeschrieb Webhosting“ und in den „Verhaltensregeln Webhosting“ der Swisscom festgelegt. Die Vorgaben nehmen explizit auch auf den CCH der simsa Bezug (siehe Abschnitt 5.1.1). Verstösse gegen die Vertragsbestimmungen können sanktioniert werden. Swisscom kann „nach eigener Wahl die Dienstleistungen ohne weitere Vorwarnung sistieren und den Zugang zur Website des Kunden deaktivieren, sperren, den Vertrag frist- und entschädigungslos kündigen, andere Massnahmen ergreifen und/oder gegebenenfalls Schadenersatz verlangen. Bei Gefahr in Verzug kann Swisscom auch ohne vorgängige Aufforderung die entsprechenden Massnahmen ergreifen.“ Laut Auskunft der Swisscom wird die Einhaltung der Bestimmungen zum Teil kontrolliert. „Swisscom überprüft den gehosteten Inhalt bei der initialen Aufschaltung stichprobenweise aufgrund verdächtiger Domain-Namen. Ein konsequentes Monitoring seitens des Betriebs wird nicht durchgeführt. Nach der Aufschaltung interveniert Swisscom aufgrund von Notices.“

Insgesamt ist die Wirksamkeit der Brancheninitiative damit punkto Kontrolle von Inhalten auf einen sehr kleinen Seitenbereich im Einflussbereich der Swisscom beschränkt.

Die Brancheninitiative sieht des Weiteren „Freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendschutzes“ vor. Dabei handelt es sich um technische und betriebliche Massnahmen, die so nicht direkt vom Gesetz vorgeschrieben sind. Dazu zählen die Kontrolle von Chatrooms und das Angebot von Jugendschutzsoftware. Im Bereich von *Chat-Diensten* legt die Branchenvereinbarung fest:

- Die unterzeichnenden Unternehmen kontrollieren und moderieren die von ihnen für Kinder und Jugendliche angebotenen Chaträume (On-Net-Bereich). Gegen Fehlbare, die sich nicht an die Bestimmungen halten, werden Sanktionen ergriffen. Hierbei reichen die Möglichkeiten von einer Verwarnung bei einfachen bis zur Anzeige an die KOBK bei schwerwiegenden Verstössen.

Laut Auskunft der vier Unternehmen wird derzeit von keinem der Unternehmen ein Chat-Service angeboten. Die Vorgabe hat damit aktuell praktisch keine Relevanz.

Für die *Blockade von Seiten* mit Kinderpornografie legt die Brancheninitiative folgende Anforderungen fest:

- Die KOBK führt eine Liste mit Adressen von Internetseiten, welche Zugang zu Kinderpornografie ermöglichen. Die Unterzeichnenden implementieren diese Liste in ihre Systeme, sperren die entsprechenden Adressen und verhindern damit den Zugriff ihrer Kunden auf internationale Kinderpornografie-Seiten von der Schweiz aus. Die Liste wird regelmässig von der KOBK erweitert und von den Unterzeichnenden berücksichtigt.

Laut Angaben der Unternehmen haben alle vier Provider die Massnahme umgesetzt und die Liste der KOBK in ihre Systeme implementiert. Darüber hinaus wird von allen Unternehmen, die Mobilfunkdienste anbieten, der Zugang zu Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten für unter 16-Jährige im Mobilfunkbereich automatisch gesperrt.

Die Sperrung von anderen Verbindungen, Diensten, Inhalten oder Nutzergruppen zum Jugendschutz auf Netzebene erfolgt nur in Einzelfällen. Orange und Swisscom blockieren Mehrwertdienste mit Erwachsenenunterhaltung für Nutzer bis 18 Jahren. Swisscom stellt im Rahmen ihres Engagements „Schulen ans Internet“ den angeschlossenen Schulen einen Content-Filter zur Verfügung. Die Einstellungen, was erlaubt und was gesperrt wird, obliegt dem jeweiligen Kanton, respektive dem Verband der Schweizer Privatschulen.<sup>167</sup>

Technische Blockaden auf Netzebene sind im Internetbereich damit praktisch fast ausschliesslich nur für illegale Inhalte implementiert. Theoretisch vorstellbar und in technischer Hinsicht auch umsetzbar wäre auch ein differenzierteres Filtersystem mit erweiterten Zugangsblockaden für minderjährige Nutzer. Bei minderjährigen Abonnenten könnten die Systeme so konfiguriert werden, dass eine automatische Sperrung des Zugangs zu Domain-Namen-Bereichen und zu bestimmten Internetadressen mit ungeeigneten Inhalten erfolgt, die lediglich von berechtigten Personen aufgehoben werden können. Der Marktführer Swisscom verfügt bis dato jedoch noch über „keine technische Lösung, um so ein Customizing den Kunden anzubieten“ (Interview M.I.A). Sunrise hat in Kooperation mit Pro Juventute das kindergerechte Prepaid-Angebot *Primobile* lanciert, mit dem u.a. der Internetzugang differenziert

---

<sup>167</sup> Zum Einsatz kommt eine Lösung von ZScaler, San Jose, CA, USA. Die technische Lösung ist unabhängig auf der Infrastruktur von Swisscom implementiert.

werden kann. In Primobile ist der Internetzugang bei der Starteinstellung deaktiviert, kann aber im *Primobile Cockpit* aktiviert werden. Dabei werden eine eingeschränkte und eine unlimitierte Option angeboten. Die im Mobiltelefon eingebauten E-Mail-Clients funktionieren erst bei unlimitiertem Zugang zum Internet. Das Angebot wurde mittlerweile jedoch aufgrund von mangelnder Nachfrage wieder eingestellt. Bestehende Kunden können das Angebot jedoch nach wie vor nutzen. Pro Juventute empfiehlt eine schrittweise Freischaltung, die dem Alter bzw. dem Entwicklungsstand des Kindes angepasst ist. Der Internetzugang über WLAN kann in diesem betrieblich/organisatorischen Rahmen jedoch nicht gesperrt werden, da WLAN/Wi-Fi nicht unter der Kontrolle des Mobilfunkanbieters steht. Swisscom hat mit "Natel Easy Start" ein ähnliches Angebot wie Primobile im Portfolio. Der Leistungsumfang ist vergleichbar, die Funktionsweise basiert jedoch nicht auf einer Cockpit-Lösung wie bei Primobile (Auskunft M.I.A.). Bei Natel Easy Start können Eltern mit Hilfe der Mobile Security App Internetseiten oder Apps mit unerwünschtem Inhalt sperren.

Voraussetzung für differenzierte Zugangssysteme sind entsprechende White- und/oder Blacklists der erlaubten bzw. zu blockierenden Domainbereiche und Internetadressen. Damit verbunden ist die Frage, wer die Verantwortung für die Erstellung dieser Listen trägt. Formen der „Selbstklassifizierung“ durch die Inhaltsanbieter haben sich nicht bewährt.<sup>168</sup> Die Kontrolle und Klassifizierung durch Dritte im dynamischen Internetumfeld ist organisatorisch schwierig und rechtlich bedenklich: „Würde beispielsweise Swisscom anfangen bestimmte Inhalte zu klassifizieren, gehen wir in Teufelsküche“ (Interview M.I.A.). Zugangskontrollen- und sperren werden deshalb nur selten auf Netzebene durch die Internetzugangsanbieter implementiert, sondern vorgelagert durch Altersverifikationen bei Anbietern von Diensten und Inhalten oder nachgelagert durch Jugendschutzsoftware auf Endgeräten der Nutzer sichergestellt.

Im Bereich der *Internet-Filter* legt die Branchenvereinbarung fest:

Die unterzeichnenden Unternehmen bieten ihren Kunden wirksame Internetfilter (namentlich Kinderschutz-Software) zum Download oder in anderer geeigneter Form an.

Laut Auskunft der Unternehmen wurde diese Vorgabe wie folgt umgesetzt: UPC Cablecom bietet die Schutzsoftware „F-Secure Internet Security 2014“ an. Diese ist für alle Neukunden ein Jahr gratis und kostet danach CHF 60 pro Jahr für eine Lizenz für bis zu drei Geräte. Swisscom bietet ebenfalls die Schutzsoftware F-Secure Internet Security an. Diese ist ein Jahr gratis und kostet dann CHF 6.90 pro Monat für eine Lizenz für bis zu drei Geräte. Im Mobilfunkbereich bietet Swisscom F-Secure Mobile Security für CHF 3.90 für Android- oder Symbian-Betriebssysteme. Sunrise verwendet ein Webfiltering-Programm der Firma SurfControl im eigenen Netzwerk, das jedoch nicht den Kunden zum Verkauf angeboten wird. Die Software wird laut Eigenaussage auch demnächst mit einer neueren Lösung ersetzt. Orange bietet keine Jugendschutzsoftware zum Download an, sondern empfiehlt den Einsatz verschiedener Schutzsoftwareprodukte von Drittanbietern und weist im „Ratgeber für Eltern“ auf diese sowie weitere Schutzmöglichkeiten hin.<sup>169</sup>

Die praktische Nutzung der angebotenen Software durch die Kunden ist jedoch sehr gering und liegt bei Swisscom und UPC Cablecom für F-Secure Internet Security im einstelligen Prozentbereich (<10%). Wie viele dieser Kunden auch die Kinderschutzsoftware nutzen, kann nicht ermittelt werden.

<sup>168</sup> Siehe dazu den gescheiterten Versuch im Rahmen von ICRA (Archer 2009).

<sup>169</sup> <http://www.orange.ch/de/common/about-orange/company-profile/social-responsibility/family-guide/?#>.

Die Wirksamkeit der Massnahme ist damit v.a. aufgrund der schwachen Nutzung sehr gering. Als mögliche Gründe dafür gelten: (1) die mangelnde Problemsensibilität der Nutzer, (2) zahlreiche kostenlose Konkurrenzprodukte für Jugendschutzsoftware im Internet und (3) Probleme bei der Kompatibilität mit unterschiedlichen Betriebssystemen.<sup>170</sup> Zudem liegt die Wirksamkeit von F-Secure Internet Security im Bereich des Jugendschutzes lediglich im mittleren Bereich, verglichen mit anderen Jugendschutzprogrammen (siehe Abschnitt 5.2.2).

## 5.2 Jugendschutzfilter

### 5.2.1 Ergebnisse der Elternbefragung

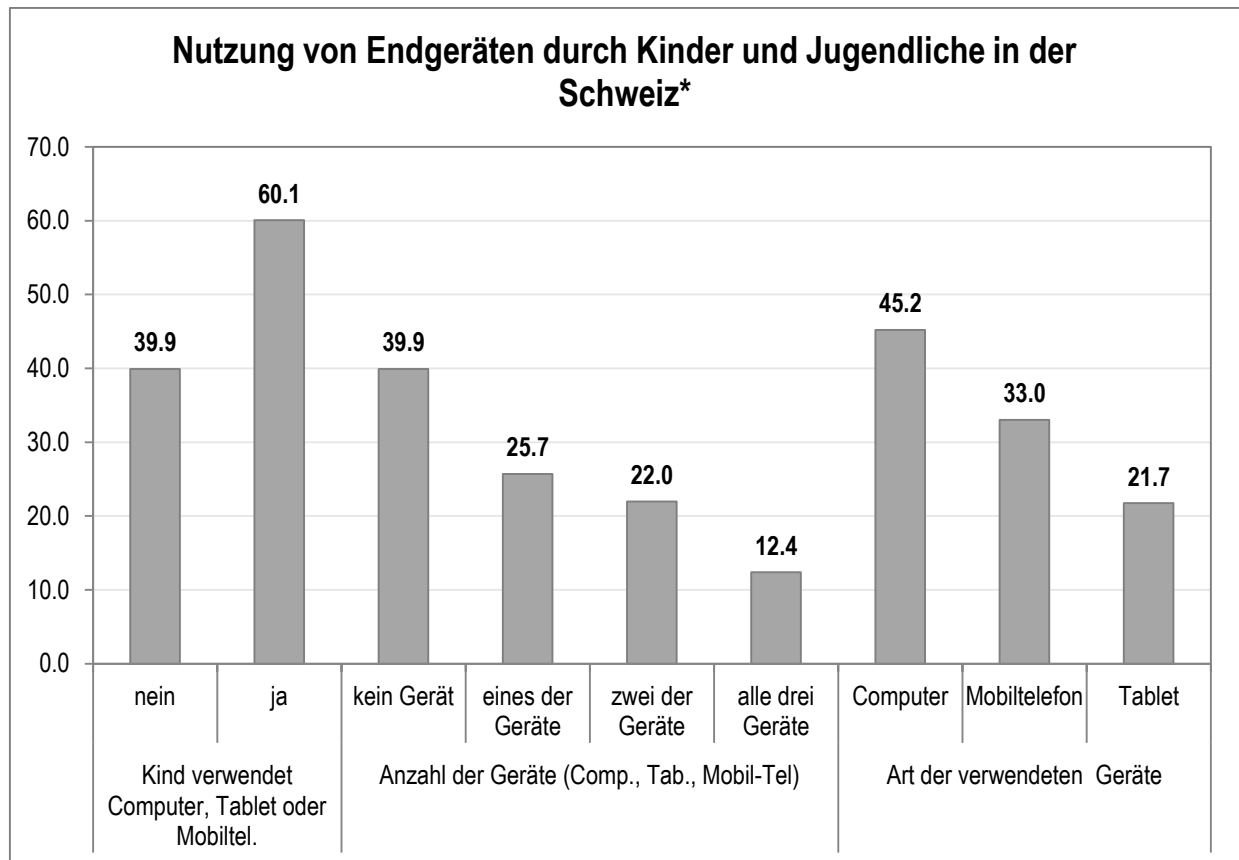
Im Folgenden werden die Einschätzungen von Eltern in Bezug auf *Jugendschutzfilter* dargelegt. Dafür wurden Eltern von Kindern und Jugendlichen (unter 18 Jahren) hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit dem Einsatz von Filtern befragt. Als Erhebungsinstrumentarium dient die repräsentative Umfrage im Rahmen des World Internet Project – Switzerland (WIP-CH), die regelmässig von der Abteilung Medienwandel & Innovation des IPMZ der Universität Zürich durchgeführt wird. Mit dem WIP-CH wurden schweizweit 1114 repräsentativ ausgewählte Personen zu Internetthemen befragt. Die Befragung erfolgte im Juni 2013 durch *gfs Zürich*. Im Sample der Befragung 2013 befinden sich 323 Eltern von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren.

Die Befragung der Eltern zu ihren Erfahrungen mit Jugendschutzfiltern kommt zu folgenden Ergebnissen:

- 60% der Kinder der befragten Eltern nutzen Computer, Tablets oder Mobiltelefone;
- 53% jener Eltern, deren Kinder solche Geräte nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten werden Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen installiert (23%);
- Über die Hälfte der befragten Eltern (56%) findet, dass Jugendschutzfilter sehr geeignet sind, um Kinder vor den Gefahren im Internet zu schützen;
- Der Kontrolle durch Eltern wird jedoch eine noch höhere Wirksamkeit beigemessen als technischen Schutzmechanismen;
- Der Umgang mit Filtersoftware fällt Eltern nicht leicht. 57% geben an, sich mit Jugendschutzfiltern nicht gut auszukennen;
- Obwohl die Branchenvereinbarung zum Jugendmedienschutz eine gute Jugendschutz-Beratung an der Verkaufsstelle propagiert, sind 71% der Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden.

---

<sup>170</sup> So besteht laut Angaben der Swisscom beispielsweise bei F-Secure Internet Security vollständige Kompatibilität mit Android, aber keine Kompatibilität mit Apple (das eigene Lösungen anbietet), mit Windows Mobile und Blackberry. „Das Problem ist hier, dass wir 5 Plattformen haben und ein solches System mit allen diesen Plattformen kompatibel sein muss. Das ist heute nicht gegeben. Auch wenn es, wie wir bei Android sehen, technisch möglich ist“ (Interview M.I.A.).

**Nutzung von Geräten (Computer, Tablet, Mobiltelefon) durch Kinder**

\* n=323 Eltern mit Kindern unter 18 Jahre; n=345 bei der Art der verwendeten Geräte (Mehrfachnennungen möglich)

**Abbildung 18: Nutzung von Endgeräten durch Kinder und Jugendliche in der Schweiz**

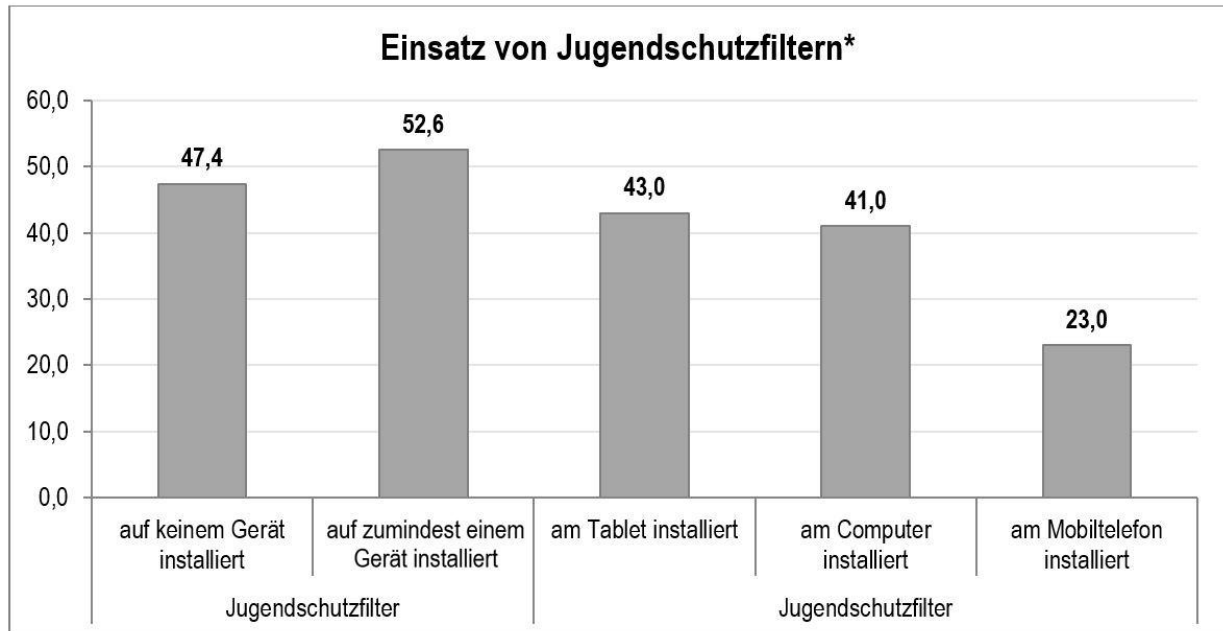
**Wichtigste Erkenntnisse**

- 60% der befragten Eltern mit Kindern geben an, dass ihre Kinder einen Computer, ein Tablet oder ein Mobiltelefon verwenden. 40% der Kinder verwenden (noch) keines der Geräte;
- In Bezug auf die Nutzung von Computern, Tablets und Mobiltelefonen gibt ein Viertel der befragten Eltern an, dass ihre Kinder nur eines dieser Geräte verwenden (Computer, Tablet oder Mobiltelefon). In 22% der Haushalte mit Kindern verwenden Kinder zwei der Geräte und in 12% der Haushalte verwenden Kinder alle drei Geräte;
- Am häufigsten wird in der Befragung die Verwendung des Computers durch die Kinder genannt (45%), gefolgt vom Mobiltelefon (33%) und dem Tablet (22%).



### Einsatz von Jugendschutzfiltern

Eltern, deren Kinder zumindest ein Gerät verwenden, wurden im Folgenden hinsichtlich des Einsatzes von Jugendschutzfiltern befragt.



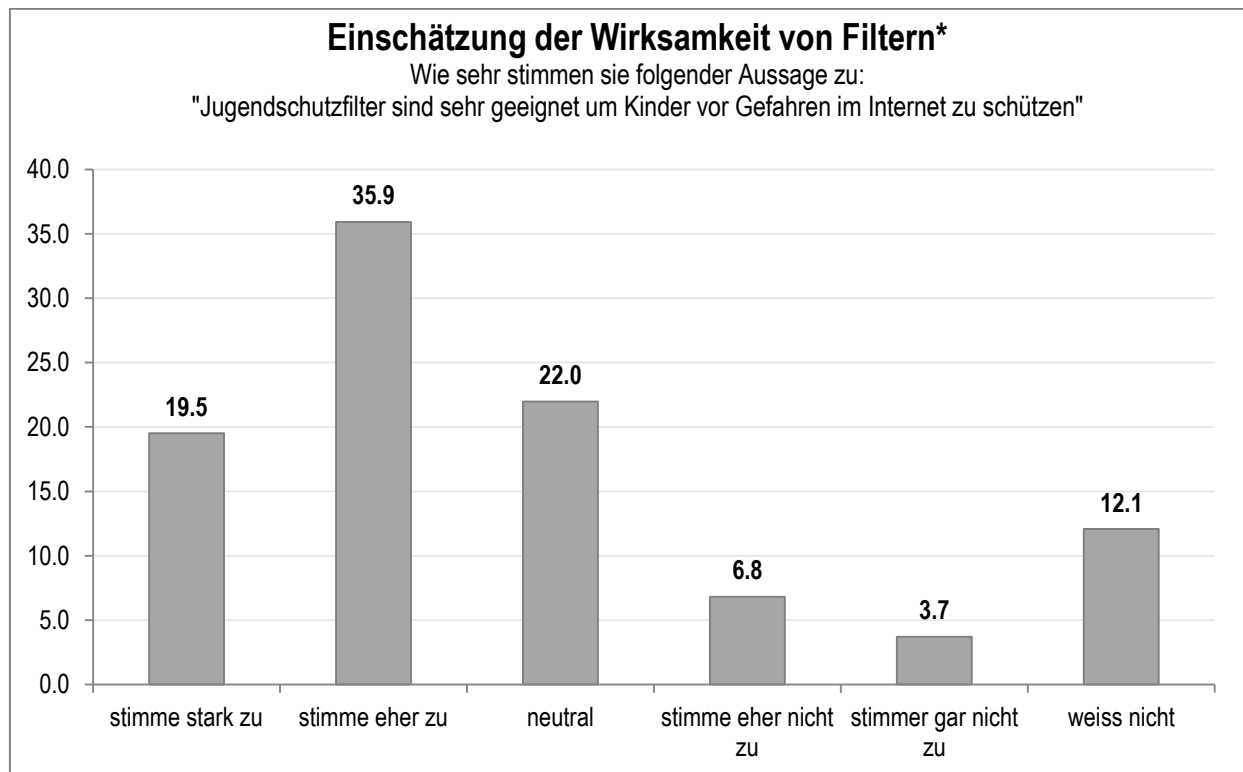
\* n=194 Eltern, deren Kind bzw. Kinder zumindest ein Gerät verwenden; (b) n=345 genannte Geräte, die Kinder verwenden

**Abbildung 19: Einsatz von Jugendschutzfiltern**

### Wichtigste Erkenntnisse

- Jugendschutzfilter werden generell von rund der Hälfte der Eltern, deren Kinder zumindest ein Gerät verwenden, zum Einsatz gebracht;
- 47% geben an, auf keinem der Geräte, das ihre Kinder verwenden, einen Filter installiert zu haben;
- 53% der Eltern geben an, auf zumindest einem der Geräte, das ihre Kinder verwenden, einen Jugendschutzfilter installiert zu haben;
- Vergleichsweise häufiger werden Jugendschutzfilter von Eltern auf Tablets (43%) und Computern (41%) eingesetzt. Auf den Mobiltelefonen, die Kinder benutzen, haben nur 23% einen Jugendschutzfilter installiert.

### Einschätzung der Wirksamkeit von Jugendschutzfiltern



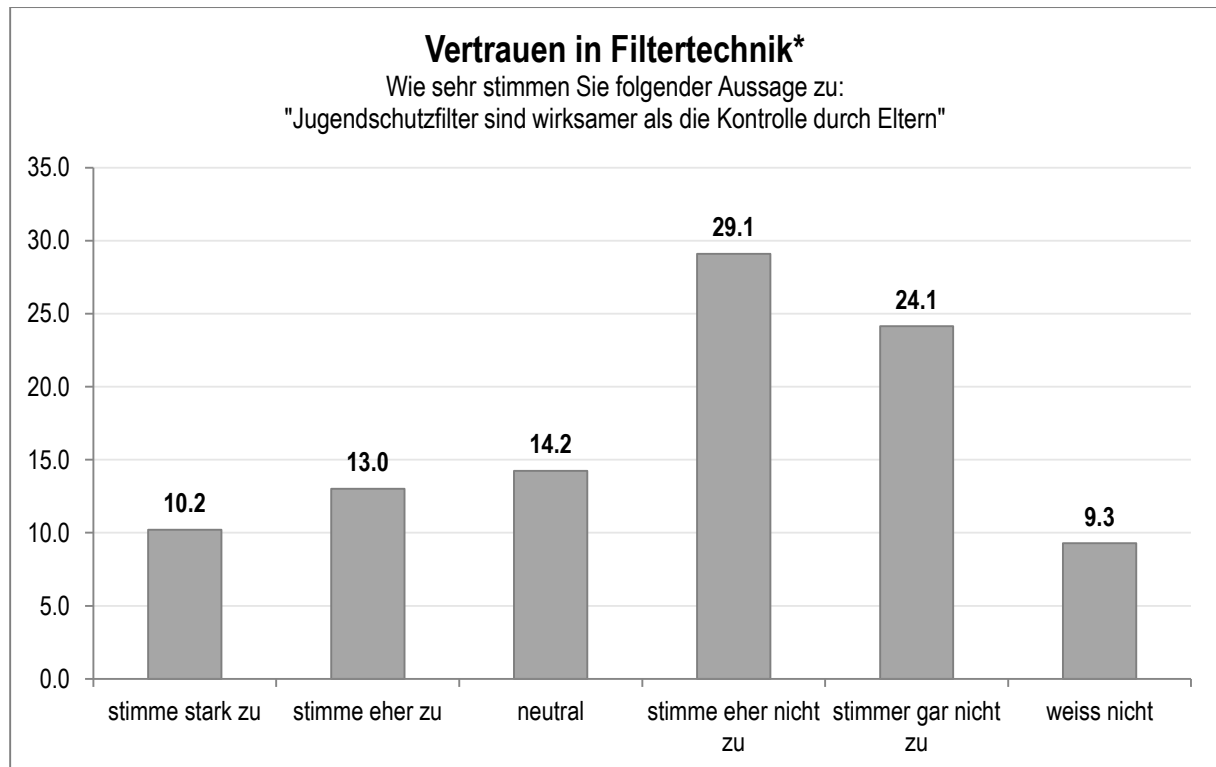
\* n=323 Eltern mit Kindern unter 18 Jahre

**Abbildung 20: Einschätzung der Wirksamkeit von Filtern**

### Wichtigste Erkenntnisse

- Schweizer Eltern schätzen die Wirksamkeit von Internetfiltern relativ hoch ein;
- Insgesamt über die Hälfte der Eltern (56%) findet, dass Jugendschutzfilter sehr geeignet sind um Kinder vor den Gefahren im Internet zu schützen. 20% stimmen dieser Einschätzung sehr stark zu, 36% stimmen eher zu;
- Deutlich weniger (11%) finden Jugendschutzfilter eher nicht oder gar nicht geeignet um Kinder vor den Gefahren im Internet zu schützen;
- Insgesamt ist rund ein Drittel der Befragten entweder unschlüssig/neutral (22%) oder will keine Einschätzung zur Wirksamkeit von Jugendschutzfiltern abgeben (12%);
- Dennoch überwiegt die Einschätzung einer hohen Wirksamkeit von technischen Beschränkungen in Form von Jugendschutzfiltern.

### Ist das Vertrauen in technische Lösungen stärker als das Vertrauen in die Kontrolle durch die Eltern selbst?



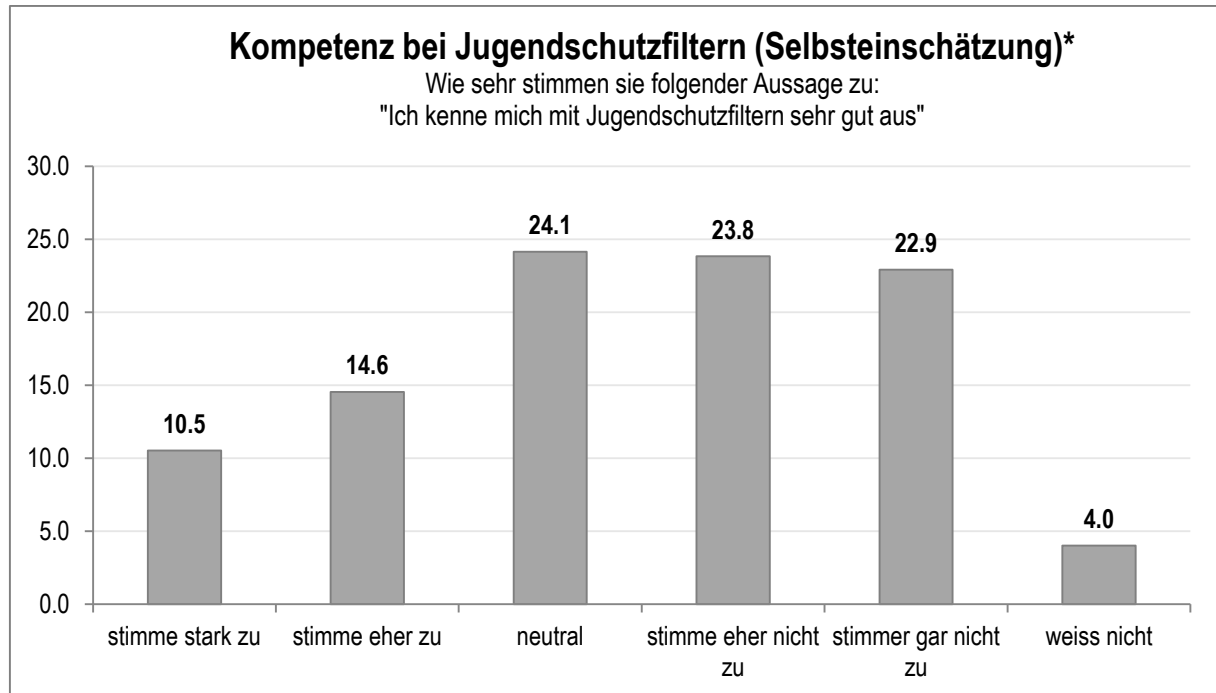
\* n=323 Eltern mit Kindern unter 18 Jahre

**Abbildung 21: Vertrauen in Filtertechnik**

### Wichtigste Erkenntnisse

- Damit zeigen die Ergebnisse der Befragung, dass der Kontrolle durch Eltern eine höhere Wirksamkeit beigemessen wird als technischen Schutzmechanismen mittels Filtern;
- Die Mehrheit der Eltern (53%) ist der Ansicht, dass Kontrollen durch Eltern wirksamer sind als Jugendschutzfilter;
- Ein Drittel der Eltern (33%) findet hingegen, dass technische Filter wirksamer sind als elterliche Kontrolle;
- Etwa ein Viertel der Eltern ist bezüglich der Frage der Wirksamkeit neutral oder will keine Einschätzung treffen.

### Fähigkeiten und Beratung beim Umgang mit Jugendschutzfiltern



\* n=323 Eltern mit Kindern unter 18 Jahre

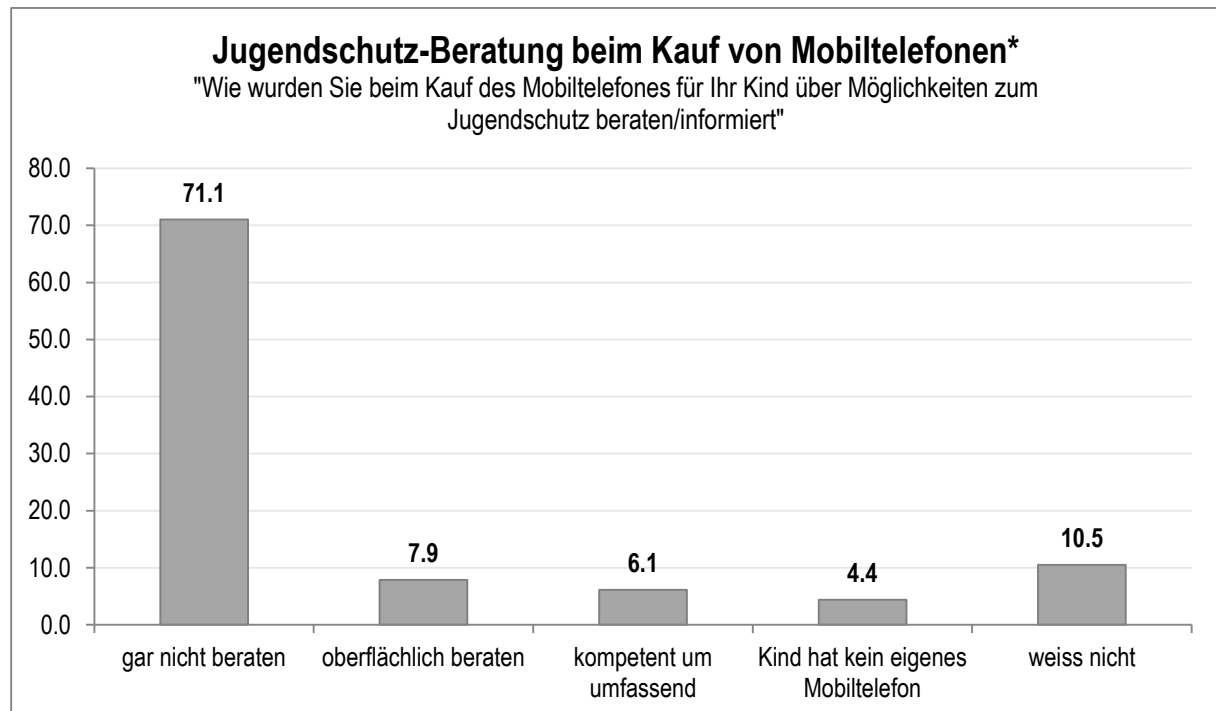
**Abbildung 22: Kompetenz bei Jugendschutzfiltern (Selbsteinschätzung)**

### Wichtigste Erkenntnisse

- Obwohl Schweizer Eltern die Wirksamkeit von Internetfiltern insgesamt relativ hoch einschätzen, fällt der Umgang mit Filtersoftware den Eltern nicht leicht;
- Nur 11% geben an, sich mit Jugendschutzfiltern sehr gut auszukennen. Weitere 15% geben an sich gut auszukennen. Somit verfügt nur rund ein Viertel der Eltern gemäss Selbsteinschätzung über adäquate Fähigkeiten im Umgang mit Filtersoftware;
- Deutlich mehr Eltern (57%) können der Aussage „Ich kenne mich mit Jugendschutzfiltern sehr gut aus“ gar nicht oder eher nicht zustimmen. Die Mehrheit der Schweizer Eltern schätzt ihre Kompetenz im Umgang mit Jugendschutzfiltern somit als schwach oder schlecht ein.

Hier könnten Information, Beratung oder Schulungen dabei helfen die Kompetenzlücken zu schliessen und Fähigkeiten zu verbessern.

### Wie werden Eltern beim Kauf von Mobiltelefonen bezüglich Jugendschutzfiltern beraten?



\* Jugendschutz-Beratung beim Kauf von Mobiltelefonen für n=114; Eltern, deren Kinder Mobiltelefone verwenden.

**Abbildung 23: Jugendschutz-Beratung beim Kauf von Mobiltelefonen**

### Wichtigste Erkenntnisse

- Eine deutliche Mehrheit jener Eltern (71%), deren Kinder Mobiltelefone verwenden, gibt an, beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind gar nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden zu sein. Weitere 8% geben an, „oberflächlich“ beraten worden zu sein;
- Nur 6% der Eltern geben an, beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind umfassend und kompetent über Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden zu sein;
- Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die wichtigen Mobilfunkbetreiber sich im Rahmen der asut mit der „Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz“ dazu verpflichtet haben, „Kunden [...] bei Abschluss eines Mobilfunk- oder Internet-Access-Vertrages vom Verkaufspersonal auf der Hotline, am Point-of-Sale oder auf der Website über den Jugendschutz auf geeignete Weise zu informieren“;
- Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass zumindest am Point of Sale die Beratungsleistung hinsichtlich des Jugendschutzes nicht adäquat erfolgen dürfte. Damit bleibt eine gute Gelegenheit für die Sensibilisierung und Kompetenzförderung der Eltern ungenutzt. Eine etwaige umfassende Information auf der Website (pull) kann eine solide Face-to-Face-Beratungsleistung (push) in der Verkaufsstelle nicht ersetzen.

### 5.2.2 Evaluierung des Schutzprogramms F-Secure Internet Security

Die Ergebnisse der Elternbefragung zeigen, dass Schweizer Eltern etwa zur Hälfte Internetfilterprogramme nutzen und die Wirksamkeit von Internetfiltern relativ hoch einschätzen. Auch die Politik hat wiederholt auf die Möglichkeiten zum Jugendschutz mittels Filterprogrammen verwiesen und Internetdienstleister dazu aufgefordert ihre Kundinnen und Kunden verstärkt auf (technische) Schutzmöglichkeiten hinzuweisen. Die Umsetzung dieser Aufforderung erfolgt u.a. mit der Brancheninitiative, die vorschreibt, dass die unterzeichnenden Unternehmen ihren Kunden wirksame Kinderschutz-Software zum Download oder in anderer geeigneter Form zur Verfügung stellen sollen. Die beiden marktstärksten Unternehmen (Swisscom und UPC Cablecom) bieten ihren Kunden die Schutzsoftware F-Secure Internet Security.

Auch wenn die Nutzung dieses Angebots mit weniger als 10% aller Internetkunden der beiden Unternehmen sehr begrenzt ist, soll im Folgenden die Wirksamkeit von F-Secure Internet Security beurteilt werden. Dazu werden die Ergebnisse zusammengefasst, die im Rahmen der SIP-Bench-Untersuchungen erzielt wurden. SIP-Bench ist ein Evaluierungsprojekt, das gängige Jugendschutzfilterprogramme in Bezug auf ihre Funktionalität, Effektivität, Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit vergleicht. Initiiert wurde die Studie von der Europäischen Kommission im Rahmen des „Safer Internet“-Programms. Die Leistungsvergleiche erfolgen in mehreren Testzyklen und resultieren einerseits in ausführlichen Berichten und andererseits in zusammenfassenden Ranking-Listen.<sup>171</sup>

#### Testergebnisse

Generell ist zu beachten, dass F-Secure Internet Security ein Mehrzweckinstrument ist, das nicht nur Jugendschutzkomponenten umfasst, sondern auch Schutz vor schädlichen Programmen (z.B. Viren, Spyware), Browserschutz oder Banking Protection bietet. Internet Security schneidet bei Tests solcher Schutzfunktionen regelmässig ausgezeichnet ab.<sup>172</sup> Getestet wird dabei v.a. die Abwehrleistung des Programms, Nutzerfreundlichkeit und Optionenauswahl.

Die SIP-Bench-Tests, deren Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst werden, fokussieren auf die Leistung des Programms beim Jugendschutz. Im Folgenden werden die Testergebnisse der Testserie vom Winter 2012/203 (Zyklus 4) herangezogen,<sup>173</sup> da deren Testergebnisse bereits feststehen und ausführlich dokumentiert sind.<sup>174</sup>

*Gesamtwert:* In Bezug auf alle Indikatoren steht das Programm für Kinder jünger als 12 Jahre mit der Benotung von 1.62 von max. 4 Punkten auf dem 13. Rang (von 21 Produkten). Das Programm auf dem 1. Rang erreicht den Wert 2.67 (siehe Tabelle 5). Vor allem bezüglich Funktionalität und Effektivität gibt es Punktabzüge. Für Jugendliche ab 13 Jahren wurde das Programm mit 2.01 Punkten benotet und steht somit auf dem 11. Rang (von 21 Produkten).

---

<sup>171</sup> Siehe <http://sipbench.eu>.

<sup>172</sup> Siehe [http://www.f-secure.com/de/web/home\\_de/awards](http://www.f-secure.com/de/web/home_de/awards).

<sup>173</sup> SIP-Benchmark II, Results of the 5th test cycle, Winter 2012/13: <http://sipbench.eu/phase5.cfm/action.ranking>.

<sup>174</sup> Im Sommer 2013 wurde mit der Testserie SIP-Bench III begonnen. Dabei wurden jedoch nur noch 13 Produkte getestet und kein Gesamtwert ermittelt.

Name	Funktionalität	Effektivität	Nutzerfreundlichkeit	Sicherheit	Gesamtnote	Preis
<a href="#">PureSight Owl</a>	3.41	2.3	3.04	4	2.67	46.00
<a href="#">Norton Online Family</a>	1.78	2.3	3.05	4	2.54	Free
<a href="#">Telekom Kinderschutz Software *</a>	2.07	2.2	2.5	4	2.39	Free
<a href="#">Kaspersky Pure</a>	3.41	2	2.69	3	2.33	60.00
<a href="#">Net Nanny</a>	2.67	1.6	2.46	4	2.05	30.00
<a href="#">Trend Micro Online Guardian</a>	1.93	1.6	2.86	3	1.99	23.00
<a href="#">K9 Web Protection</a>	1.63	1.5	2.56	4	1.92	Free
<a href="#">AVG Family Safety</a>	2.52	1.5	2.83	1	1.81	14.95
<a href="#">Windows Live Family Safety</a>	2.81	1.5	2.68	1	1.80	Free
<a href="#">Profil Parental Filter 2</a>	3.41	1.2	2.44	3	1.77	39.99
<a href="#">Safe Eyes</a>	2.96	1	2.39	4	1.68	38.00
<a href="#">McAfee Family Protection</a>	2.67	1	2.3	4	1.63	36.95
<a href="#">F-Secure IS 2012</a>	1.33	1.2	2.52	3	1.62	49.95
<a href="#">Enologic Net Filter</a>	1.48	1.5	2.23	1	1.60	40.00
<a href="#">Xooloo</a>	1.48	1.4	2.47	1	1.59	29.99
<a href="#">Mac OS X Parental Controls</a>	2.37	0.9	2.6	3	1.53	Free
<a href="#">Mobicip</a>	2.07	0.9	2.15	4	1.49	7.75
<a href="#">Cybersitter</a>	2.37	1.1	2.28	1	1.43	30.00
<a href="#">Whitenet</a>	1.19	1.3	1.84	1	1.37	24.95
<a href="#">Cybersieve</a>	2.81	0.6	2.17	4	1.36	27.00
<a href="#">CyberPatrol</a>	2.22	0.6	2.58	2	1.24	30.00

Quelle: SIP-Benchmark II, Results of the 5th test cycle, Winter 2012/13 (Age Group up to 12 years)

**Tabelle 5: Rangliste der getesteten Schutzprogramme**

**Funktionalität:** In Bezug auf die Funktionalität steht F-Secure mit einem Wert von 1.33 auf dem 20. Rang (von 21). Bemängelt werden v.a. die begrenzten Möglichkeiten der Kontrolle. Es ist lediglich möglich, eine schwarze und weisse URL-Liste zu erstellen und die Zeitbeschränkung für die Internetnutzung einzustellen. Im Vergleich dazu bietet das Programm mit der Höchstnote (3.41) deutlich mehr Schutzmöglichkeiten an, wie z.B. die Beobachtung der Online-Aktivitäten. Die vergebene Note von

1.33 bedeutet, dass das Programm zwischen 25% und 50% aller von Eltern als nötig bezeichneten Funktionen beinhaltet, was eher als mangelhaft zu beurteilen ist.

*Effektivität:* In Bezug auf die Effektivität steht F-Secure mit einem Wert von 1.2 von max. 4 auf Platz 13 von 21 getesteten Produkten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die meisten Programme mit Werten niedriger als 2.0 schlecht abschneiden. Bei F-Secure wird v.a. bemängelt, dass es effektiv für Web-Kontrolle ist, jedoch nicht für Web 2.0-Aktivitäten. Die Note von 1.2 bedeutet zudem, dass die Filterung nicht immer korrekt funktioniert. Diese Bewertung gilt für den Filtertest für die Nutzergruppe bis 12 Jahre. Für die Nutzergruppe ab 13 Jahren erreicht F-Secure einen höheren Effektivitätswert (1.7) und rangiert damit auf Platz 5 von 21 getesteten Produkten.

*Nutzerfreundlichkeit:* Für die Analyse der Nutzerfreundlichkeit wird zwischen Installation (Note 2.92), Konfigurationsprozess (2.64) und der Nutzung des Produkts (2.08) unterschieden. Insgesamt wurden 2.52 Punkte von max. 4 für die Nutzerfreundlichkeit von F-Secure Internet Security vergeben. Damit steht das Programm auf Rang 10. Obwohl der Konfigurationsprozess bei F-Secure als einfach und verständlich beurteilt wird, fehlen bei diesem die Erklärungen v.a. in Bezug auf die Filterung. Die Nutzung der Instrumente ist nicht optimal, da die Symbole für die Filterung nicht leicht verständlich sind.

*Sicherheit:* Die Sicherheit des Programms wurde mit 3.0 (geringe Sicherheitslücken) von max. 4 Punkten benotet. Einen Punktabzug gibt es dafür, dass im Windows Safe Modus auf blockierte Seiten zugegriffen werden kann. 9 andere Programme wurden mit der Maximalpunktzahl bewertet. Die Sicherheit wurde v.a. in Bezug darauf beurteilt, wie leicht das Kind die Schutzmechanismen umgehen kann.

### **Trend und Fazit**

In den ersten drei Testzyklen befand sich das Programm im Vergleich zu anderen auf dem 17. Rang (bei 25 getesteten Produkten). Die bessere Bewertung im Rahmen des vierten Testzyklus (2012) war auf Verbesserungen im Bereich der Sicherheit zurückzuführen. Diese wurde in den drei ersten Zyklen als äusserst mangelhaft (1 und 2 Punkte) beurteilt. Mit dieser Verbesserung schaffte es das Programm im vierten Testzyklus auf den 13. Rang (von 21 getesteten Produkten). Alle anderen Indikatoren blieben ohne gravierende Veränderungen.

Folgt man den Ergebnissen der SIP-Bench Testserien, so bietet F-Secure Internet Security v.a. beim Faktor „Effektivität“ einen vergleichsweise guten Schutz für Jugendliche ab 13 Jahren (Platz 5 von 21). Zieht man alle Faktoren heran, so landet F-Secure Internet Security im Mittelfeld. Besonders schlecht wird die Funktionalität des Programms bewertet. Die wirklichen Stärken von F-Secure Internet Security dürften im Bereich anderer Sicherheitseinstellungen, vor allem beim Schutz vor schädlichen Programmen liegen. Für Internet-Service-Provider dürfte die Attraktivität des Programms in der Vielfalt seiner Schutzfunktionen liegen. Produkte, die einen besseren Jugendschutz bieten, sind am Markt verfügbar.

## **5.3 Fazit – Selbstregulierung im Internet**

Die Nutzung des Internets durch Kinder und Jugendliche geht mit vielfältigen Chancen und Risiken einher. Zu den Risiken zählen u.a. die Bedrohung der Privatsphäre, der (unvorbereitete) Kontakt mit



ungeeigneten Inhalten, gefährliche Kontakte, Diffamierung und Belästigung (Cyberbullying), exzessive Internetnutzung und Suchtverhalten, Informationsüberlastung, Urheberrechtsverletzungen sowie Risiken durch hohe Kosten.

Für Massnahmen zum Jugendschutz im Internet existieren in der Schweiz keine spezifischen staatlichen Internetregulierungen, jedoch sind etliche allgemeine rechtliche Bestimmungen anwendbar, die sowohl offline als auch online gelten. Generell gelten die staatlichen Möglichkeiten zur Internetregulierung allerdings als beschränkt. Gründe dafür sind vor allem der globale Charakter des Internets, die rasche technologische Entwicklung und die begrenzten möglichen rechtlichen Einschränkungen (z.B. die Beeinträchtigung von Grundrechten, v.a. des Rechts auf freie Meinungsäusserung). Staatliche Massnahmen sind vor allem im Bereich der vielfältigen nutzerorientierten Inhalte schwer umsetzbar. Die Möglichkeiten der rechtlichen Regulierung wurden daher auch in der Schweiz vom Bundesrat zurückhaltend bewertet. Aufgrund der begrenzten Regulierungsmöglichkeiten im Online-Bereich, wird ein stärkerer Fokus auf die Förderung der Mediensozialisation und Medienkompetenz gelegt. Auch sollten Eltern u.a. verstärkt auf die technischen Schutzmöglichkeiten mit Hilfe von Internetfilterprogrammen hingewiesen werden. Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen soll der Vorzug gegenüber staatlicher Regulierung gegeben werden.

Die Selbstregulierung im Internet steht jedoch vor ähnlichen Herausforderungen wie die staatliche Regulierung. Das Internet ist eine Vielzahlinfrastruktur, auf der nicht nur Produkte, sondern auch eine Fülle an Inhalten und Dienstleistungen auf verschiedenen Plattformen angeboten werden. Die zahlreichen involvierten Branchen sind durch sehr unterschiedliche Kontextbedingungen gekennzeichnet und haben jeweils unterschiedliche Anbieter- und Angebotsstrukturen und Risiken. Entsprechend unterscheiden sich Einflussfaktoren für die Etablierung von Selbstregulierung. Auch die Möglichkeit und Angemessenheit einer Selbstregulierung lässt sich nicht pauschal für alle Internetdienste beantworten, sondern hängt von den spezifischen Risiken, Interessenkonflikten und verfügbaren Interventionsinstrumenten ab, die jeweils problemspezifisch sind. Dementsprechend sind Kontextfaktoren im Einzelfall für jede regulatorische Herausforderung gesondert zu beurteilen. Eine umfassende theoretische Analyse von *Kontextfaktoren* für die „Regulierung des Internets“ ist nicht möglich.

Die Praxis zeigt, dass in den vergangenen Jahren international etliche Initiativen zur Selbst- und Ko-Regulierung im Internet gestartet wurden, von denen einige scheiterten (z.B. ICRA), während sich andere etablieren konnten. Auch in der Schweiz übernehmen Branchenverbände Verantwortung im Internet. Beispielsweise indem sie ihre bestehenden Verhaltenskodizes um internet-spezifische Anforderungen erweitern. Im Bereich der *Computerspiele* sind Detailhändler unter dem SIEA/PEGI Code of Conduct dazu verpflichtet, auch für den Online-Verkauf geeignete Altersprüfungsinstrumente einzuführen (Identitätskarte, Pass, Ausländerausweis, Kreditkarte, Führerausweis). Im *Filmsektor* sollen demnächst Vorgaben des movie-guide Code of Conduct des Schweizerischen Video-Verbandes für die Abgabekontrolle – soweit technisch umsetzbar – auch für den Internethandel mit Filmen gelten. Die Überprüfung der Abgabekontrolle mittels explorativer Online-Testkäufe im Internet hat gezeigt, dass im Online-Verkauf von Computerspielen und Filmen die Kontrolle nur zu 50% funktioniert. Auf den Online-Verkaufsportalen, die der Branchenselbstregulierung unterworfen sind, wurde nur in etwas mehr als der Hälfte der Kaufversuche (53%) die Abgabe von nicht altersgerechten Filmen und Spielen verweigert. Bei der Alterskontrolle für den Bezug von Computerspielen und Filmen im Internet besteht demnach deutliches Verbesserungspotenzial.

In weiteren Fällen wurden in der Schweiz neue Selbstregulierungsinitiativen speziell für das Internet innerhalb von bereits etablierten Organisationen eingeführt. Im Rahmen der asut wurde 2008 die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz in Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz gestartet. Der Internet-Branchenverband simsa hat 2013 mit dem Code of Conduct Hosting (CCH) eine Selbstregulierung initiiert.

Die detaillierte Evaluierung dieser beiden Initiativen führt zu folgenden Ergebnissen:

Sowohl in der simsa als auch in der asut hat Jugendschutz generell keine zentrale Priorität (*Stellenwert*). Entsprechend schwach sind die organisatorische Verankerung von Jugendschutzthemen in den Verbänden und der Mittelaufwand für Massnahmen im Jugendschutz auf Verbandsebene. Während der Jugendschutz jedoch bei der Brancheninitiative der asut thematisch im Mittelpunkt steht, ist der Verhaltenskodex der simsa nicht speziell auf den Jugendschutz ausgerichtet.

Der Code of Conduct der simsa trat erst 2013 in Kraft, ist somit relativ neu und seine Reichweite kann noch nicht beurteilt werden. Die Verhaltensvorgaben sind als unverbindliche Leitlinien für Content-Hoster konzipiert, die freiwillig befolgt werden können. Wie viele Hosters das Notice-and-Take-Down-Verfahren derzeit praktisch nutzen, ist nicht bekannt. Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz wurde 2008 von Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange unterzeichnet. Gemessen an den Marktanteilen handelt es sich dabei um die wichtigsten Schweizer Anbieter von Internetzugängen im Breitbandbereich (85% Marktanteil) und bei mobilem Internet. Internetzugang wird jedoch in steigendem Umfang auch von Elektrizitätsunternehmen angeboten, welche sich der Brancheninitiative nicht angeschlossen haben. Zudem sind UPC Cablecom, Sunrise und Orange 2012 aus der asut ausgetreten. Die drei Unternehmen fühlen sich der Brancheninitiative jedoch weiterhin verpflichtet, und dies könnte eine geeignete Basis für eine Neupositionierung des Themas Jugendmedienschutz sein, wie es die asut anstrebt.

Der Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung ist bei beiden Initiativen nicht erfüllt. Bei beiden Initiativen handelt es sich um eine Selbstregulierung im engen Sinn ohne formale staatliche Beteiligung. Einige der Massnahmen der asut-Brancheninitiative zielen jedoch auf die Zusammenarbeit mit Stakeholder-Gruppen im Jugendschutzbereich ab und haben zur Initiierung von gemeinsamen Projekten beigetragen. Eine über diese Projekte hinausgehende, formalisierte strukturelle Beteiligung von Verbraucher- oder Elternvertretern und staatlichen Akteuren ist jedoch nicht vorgesehen.

Inhaltlich zielen die beiden Selbstregulierungsinitiativen mit Ausnahme weniger Überschneidungen auf unterschiedliche Themenfelder ab:

Der CCH der simsa stellt eine Verhaltensanleitung für den Umgang mit Hinweisen auf möglicherweise rechtswidrige bzw. unzulässige Inhalte dar und legt prozessuale Regelungen für das Notice-and-Take-Down-Verfahren fest. Ziel ist es, den von unzulässigen Inhalten betroffenen Personen das Vorgehen gegenüber dem Urheber dieser Inhalte zu erleichtern, ohne die Hosting-Unternehmen dabei zu privaten Organen der Strafverfolgung werden zu lassen. Notice-and-Take-Down-Verfahren geben Content-Hostern die Möglichkeit, unzulässige Inhalte zu sperren.

Die Brancheninitiative der asut für verbesserten Jugendmedienschutz umfasst mehrere thematische Abschnitte: Die Umsetzung rechtlicher Bestimmungen im Internetbereich zielt analog zum CCH der simsa vor allem auf die Rolle der FDA als Content-Hoster ab. Die Internet-Service-Provider sollen ihre Inhalte-Anbieter im Sinne eines bestmöglichen Jugendmedienschutzes sorgfältig auswählen und zur Einhaltung des Jugendmedienschutzes verpflichten. Darüber hinaus umfasst die Brancheninitiative

freiwillige Massnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes, wie z.B. die Sperre von kinderpornografischen Seiten auf Basis der KOBik-Liste, die Kontrolle von Chaträumen im eigenen Einflussbereich sowie das Angebot von Jugendschutzfiltern. Weitere Anforderungen betreffen den Bereich Prävention und Information zur Verbesserung der Medienkompetenz. Damit werden vor allem informierende Massnahmen festgelegt. Diese sind: Die Benennung eines Jugendschutzbeauftragten bei den Unternehmen, die Informationen zum Thema Jugendmedienschutz an den Kundenschnittstellen (Verkaufsstellen, Hotlines, Internet) sowie der Dialog und die Kooperation mit Anspruchsgruppen und Verbänden, die sich im Jugendmedienschutz engagieren.

Die Zielsetzungen sind mit beiden Selbstregulierungsinitiativen verständlich formuliert und praktisch überprüfbar. Die zu implementierenden Massnahmen und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele werden mit der Initiative adäquat festgelegt. Die Implementierung erfolgt in der Praxis durch organisatorische Massnahmen, welche die Internet-Service-Provider und die Hosting-Provider zu treffen haben.

Zum Stand der Implementierung liegen für den CCH keine Erkenntnisse vor. Erst 2014 soll erstmals eine Erhebung im Rahmen einer Mitgliederbefragung durch die simsa erfolgen. Für die Implementierung stellt die simsa Musterbriefe und Musterklauseln für Kundenverträge zur Verfügung.

Eine Befragung der vier Teilnehmer der asut-Brancheninitiative zeigt, dass in vielen Themenbereichen Implementierungsschritte gesetzt wurden, wenngleich starke Implementierungshilfen durch den Branchenverband nicht angeboten werden. So können alle Unternehmen auf Rückfrage hin einen Jugendmedienschutz-Beauftragten benennen, der jedoch in den Internetauftritten für Kunden nicht immer deutlich erkennbar ist. In den Internetauftritten aller Unternehmen werden Kundeninformationen zum Thema Jugendschutz angeboten. Nicht alle Anbieter verfügen jedoch über Hard-Copy-Broschüren/Ratgeber zum Thema Jugendmedienschutz, die an Verkaufsstellen aufgelegt werden könnten. Das Verkaufs- und Beratungspersonal ist bei allen Unternehmen dahingehend geschult, bei Bedarf auf Jugendschutzinformationen der Unternehmen hinzuweisen. Überprüfungen der Beratungsleistung sind in nur in wenigen Fällen vorgesehen. Alle Unternehmen arbeiten mit Stakeholder-Gruppen aus dem Bereich Jugendmedienschutz zusammen und unterstützen Organisationen zumindest auf Anfrage durch die Zurverfügungstellung von Experten. Bei einigen Unternehmen erfolgen ein regelmässiges Engagement (z.B. UPC Cablecom) und strukturelle Kooperationen (z.B. Sunrise durch eine Zusammenarbeit mit Pro Juventute bei der Entwicklung eines kindergerechten Prepaid-Angebots). Besonders vielfältige Initiativen werden vom Marktführer Swisscom in Kooperation mit unterschiedlichen Organisationen verfolgt.

Laut Angaben der Unternehmen haben alle vier Provider die Liste der KOBik in ihre Systeme implementiert und damit den Zugang zu kinderpornografischen Seiten gesperrt. Vorgaben zur Kontrolle von Chaträumen und Content-Hosting sind hingegen nicht für alle Unterzeichner der Initiative relevant. Aktuell betreiben die Unternehmen keine eigenen Chaträume und lediglich Swisscom bietet Webhosting-Dienste an. Massnahmen zum Jugendschutz sind dabei seitens der Swisscom entsprechend den Vorgaben der Brancheninitiative implementiert. Swisscom interveniert praktisch v.a. aufgrund von Notices.

Die beiden Branchenverbände simsa und asut bildeten die Plattformen für die Entwicklung der Brancheninitiativen. Darüber hinausgehende Kontrollfunktionen (Beschwerdemanagement, Umsetzungskontrolle, Sanktionen) werden von den Verbänden jedoch kaum wahrgenommen. Damit besteht keine Grundlage für ein Beschwerdemanagement, für Kontrollen oder für Sanktionierungen durch die simsa. Nur einige wenige Träger des simsa-Gütesiegels „Swiss Quality Hosting“ sind gemäss Gütesiegel-Reglement verpflichtet, den CCH zu befolgen. Sanktionierung bei Fehlverhalten könnte durch den Entzug des Gütesiegels erfolgen. Auch die asut verfügt nicht über Mittel für ein Beschwerdemanagement, Kontrollen oder Sanktionsmöglichkeiten mit denen potenzielle Verstösse gegen Verhaltensvorgaben zur Kenntnis gebracht und geahndet werden können.

Evaluierungen sind grundsätzlich bei beiden Initiativen vorgesehen. Eine erste Evaluierung des CCH soll 2014 erfolgen. Mittels einer Mitgliederbefragung soll festgestellt werden, wie viele Unternehmen das Notice-and-Take-Down-Verfahren anwenden und welche praktischen Erfahrungen damit gemacht wurden. Die Umsetzung der asut-Brancheninitiative soll planmässig jährlich evaluiert werden. Seit dem Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange aus der asut wurde diese Überprüfung jedoch nicht mehr durchgeführt.

Generell sind nicht nur der staatlichen Regulierung, sondern auch der Selbstregulierung im Internet bzgl. Wirkungsbereich deutliche Grenzen gesetzt. Nationale Brancheninitiativen zur Regulierung von Inhalten können nur einen Bruchteil der weltweit agierenden Anbieter und der global verbreiteten Inhalte und Dienstleistungen erreichen. Die thematische Abdeckung der Schweizerischen Initiativen ist – gemessen an der umfassenden Risikopalette im Internet – sehr stark begrenzt. Die hier analysierten Kodizes bieten beispielsweise keine speziellen Massnahmen zum Jugendschutz in folgenden Risikofeldern an:

- Datenschutz
- exzessive Internetnutzung und Suchtverhalten
- Informationsüberlastung
- Kostenrisiken

Die gesetzten Massnahmen tangieren lediglich Risikobereiche wie ungeeignete Inhalte (z.B. Spiele/Filme), gefährliche Kontakte (Chatrooms) und ggf. Diffamierung und Belästigung.

Die selbstregulatorischen Massnahmen zum Content-Hosting greifen beispielsweise nur bei Hosting-Diensten, die von Schweizer Dienstleistern angeboten werden und bei den dort gehosteten Inhalten. Diese stellen nur einen verschwindend kleinen Teil der weltweit verfügbaren Inhalte dar. Notice-and-Take-Down-Verfahren der Content-Hoster werden schwerpunktmässig zur Bekämpfung unzulässiger Inhalte eingesetzt. Jugendschutz vor ungeeigneten Inhalten steht nicht im Zentrum der Initiative und die Auswirkungen auf den Jugendschutz dürften auch nicht überschätzt werden. Erfahrungen zeigen, dass sich Beanstandungen grösstenteils auf Urheberrechtsverletzungen und die Verletzungen von Persönlichkeitsrechten beziehen. Beide Bereiche haben – wenn überhaupt – nur eine geringe Relevanz für den Jugendschutz.

Im Fokus der regulatorischen Überlegungen im Internetbereich stehen Internetzugangsanbieter (Internet-Access-Provider). Sie stehen in einer geschäftlichen Beziehung zu ihren Nutzern und nehmen eine zentrale Rolle in der Wertschöpfungsstruktur im Internet ein. Daher zielen Initiativen immer wieder darauf ab, regulatorische Massnahmen auf der Ebene der Zugangsanbieter zu setzen. Technische Blockaden auf Netzebene sind im Internetbereich praktisch fast ausschliesslich nur für illegale

Inhalte implementiert. In der Schweiz erfolgt dies durch die Implementierung der KOBik-Liste für Seiten mit Kinderpornografie. Die Implementierung von stärker differenzierten Filtersystemen mit erweiterten Zugangsblockaden für minderjährige Nutzer auf Netzebene ist organisatorisch schwierig und rechtlich bedenklich. Zugangskontrollen- und sperren werden deshalb nur selten auf Netzebene durch die Internetzugangsanbieter implementiert, sondern vorgelagert durch Altersverifikationen bei Anbietern von Diensten und Inhalten oder nachgelagert durch Jugendschutzsoftware auf Endgeräten der Nutzer.

Die Politik hat wiederholt auf die Möglichkeiten zum Jugendschutz im Internet mit Hilfe von *Jugendschutz-Filterprogrammen* verwiesen und Internetdienstleister dazu aufgefordert, ihre Kunden verstärkt auf diese technischen Schutzmöglichkeiten hinzuweisen. Die Umsetzung dieser Aufforderung erfolgt u.a. mit der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz, die vorschreibt, dass die unterzeichnenden Unternehmen ihren Kunden wirksame Kinderschutz-Software zum Download oder in anderer geeigneter Form zur Verfügung stellen sollen. Die Dienstanbieter kommen dieser Selbstverpflichtung nach. Alle vier Internet-Service-Provider bieten entweder selbst Filtersoftware im Rahmen ihrer Dienstleistungen an oder verlinken in ihren Internetauftritten auf Schutzprogramme.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden auch Eltern bezüglich ihrer Erfahrungen mit Internetfiltern befragt. Ergebnisse der empirischen Analysen zeigen, dass Jugendschutzfilter noch längst nicht flächendeckend im Einsatz sind. Nur 53% jener Eltern, deren Kinder Computer, Tablet oder Mobiltelefone nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten werden Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen installiert (23%). Der Umgang mit Filtersoftware fällt vielen Eltern nicht leicht. 57% geben an, sich mit Jugendschutzfiltern nicht gut auszukennen. Nur rund ein Viertel der Eltern verfügt gemäss Selbsteinschätzung über adäquate Fähigkeiten zum Umgang mit Filtersoftware.

Hier können Massnahmen ansetzen, um das Bewusstsein für Schutzmassnahmen zu heben, die Fähigkeiten zum kompetenten Umgang zu fördern und die Benutzerfreundlichkeit der Software zu verbessern. Dahingehend erreichen die Massnahmen im Rahmen der Brancheninitiativen nur geringe positive Effekte. Die von wichtigen Internetdienstleistern angebotene Schutzsoftware F-Secure Internet Security wird in internationalen Vergleichen aufgrund schlechter Benutzerfreundlichkeit kritisiert. Die Nutzung von internetfähigen Smartphones durch Kinder und Jugendliche und die damit verbundenen Sorgen von Eltern bieten Ansatzpunkte für eine gezielte Beratung. Die Befragungsergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass diese Gelegenheiten an den Verkaufspunkten nicht gut genutzt werden. Obwohl die Branchenvereinbarung zum Jugendmedienschutz eine gute Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen propagiert, sind 71% der Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden. Damit bleibt eine gute Gelegenheit für die Sensibilisierung und Kompetenzförderung der Eltern im persönlichen Kontakt ungenutzt.

Auch bezüglich der *Effektivität* sollten die Leistungen der Schutzsoftware nicht überschätzt werden. Mehr als die Hälfte der befragten Eltern (56%) findet, dass Jugendschutzfilter dazu geeignet sind, um Kinder vor Gefahren im Internet zu schützen. Nur 11% der befragten Eltern denken dies nicht. Aber ist dieses Vertrauen gerechtfertigt? In internationalen Vergleichen von Jugendschutzsoftware im Rahmen der SIP-Bench-Tests zeigt sich, dass sämtliche getesteten Produkte punkto Effektivität nur niedrige Werte (<2 von 4) erreichen und schlecht abschneiden. Die von den Schweizer Marktführern zur Verfügung gestellte Software F-Secure Internet Security liegt dabei lediglich im hinteren Mittelfeld

(Platz 13 von 21 getesteten Produkten). Ein blindes Vertrauen in technische Lösungen scheint daher nicht angebracht.

Dahingehend ist es als positiv zu bewerten, dass die befragten Eltern in der Schweiz die eigene elterliche Kontrolle wirksamer einschätzen als den technischen Schutz durch Jugendschutzfilter. Auch seitens der Branchenvertreter wird darauf hingewiesen, dass technische Lösungen ein überschätztes Instrument sind und vor allem der eigenen Beruhigung dienen. Technische Filter würden dieser Einschätzung zufolge der Marktentwicklung hinterherhinken, zudem sei auch jede Filtertechnik umgebar. Daher sollte der Fokus auf die Sensibilisierung der Eltern gelegt werden. Das grösste Problem sei das Unwissen und das fehlende Risikobewusstsein der Eltern. In erster Linie sollte man deshalb überlegen, die Förderung der Medienkompetenz stärker auszubauen.



## 6 Synthese

In den vorangegangenen Abschnitten wurden insgesamt sieben Selbstregulierungsinitiativen in den Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation/Mehrwertdienste und Internet im Detail beschrieben und evaluiert. In diesem Abschnitt erfolgt nun die initiativenübergreifende Synthese der Untersuchungsergebnisse. Die Strukturierung des Fazits erfolgt entlang der vom Auftraggeber BSV vorgegebenen detaillierten Fragestellungen.

### 6.1 Selbstregulierungsvereinbarungen und damit verbundene Massnahmen

*Welche Selbstregulierungsvereinbarungen bestehen oder sind derzeit in Erarbeitung? Seit wann sind sie, bzw. wann treten sie in Kraft?*

Selbstregulierung hat im Mediensektor generell eine lange Tradition, z.B. bei Presse- und Werberäten. Die im Rahmen dieses Projekts untersuchten Initiativen zum Jugendmedienschutz sind hingegen vergleichsweise neu. 2003 wurde die Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste eingeführt. Mehrere Initiativen folgten 2006 und 2007, darunter ebenfalls Initiativen im Mehrwertdienstsektor (Ehrenkodex der SAVASS; Code of Conduct mobile Mehrwertdienste) und die Verhaltenskodizes im Film- (SVV) und Spielesektor (SIEA/PEGI).

Selbstregulierungsinitiative	Trägerorganisation	Träger-ID	Einführung	Wirkungsbereich
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	Schweizerischer Verband Telekommunikation	asut	2003	Telekommunikation/Mehrwertdienste
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	Swiss Interactive Entertainment Association	SIEA	2006	Computerspiele Stationärer Handel Seit 2009: Online-Handel
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister	Branchenverband der Mehrwertdienstleister	SAVASS	2006	Telekommunikation/Mehrwertdienste
movie-guide Code of Conduct	Schweizerischer Video-Verband	SVV	2007	Filme Stationärer Handel Ab 2014: Online-Handel
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	keine	-	2007	Telekommunikation/Mehrwertdienste
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	Schweizerischer Verband Telekommunikation	asut	2008	Telekommunikation/Mehrwertdienste und Internet
Code of Conduct Hosting (CCH)	Swiss Internet Industry Association	simsa	2013	Internet

**Tabelle 6: Überblick zu SRI nach Einführungszeitpunkt und Wirkungsbereich**

Eine auf das Internet bezogene Selbstregulierung erfolgt erst seit 2008 mit der asut-Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz. Auch die SIEA (2009) und der SVV (2014) weiten ihre bestehenden Verhaltenskodizes auf den Internetbereich (Online-Handel) aus. Seit 2013 besteht im Rahmen der simsa der Code of Conduct Hosting (CCH).



Die Selbstregulierungsinitiativen unterscheiden sich dahingehend, welche Rolle der Jugendschutz in den Verhaltenskodizes spielt. Die Verhaltenskodizes in den Bereichen Computerspiele (SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz) und Filme (movie-guide Code of Conduct) sind zentral auf den Jugendschutz ausgerichtet.

Auch die Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft ist dem Jugendschutz gewidmet. Der Code of Conduct Hosting (CCH) ist hingegen generell auf unzulässige Inhalte ausgerichtet und dient nicht speziell dem Jugendschutz.

Die drei Verhaltenskodizes im Mehrwertdienstsektor umfassen verschiedene Ziele zum Konsumentenschutz und zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch. Jugendschutz ist dabei nur eines unter vielen Themen und die Anforderungen beim Thema Jugendschutz gehen in diesen Kodizes auch nur selten über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.

*Aufgrund welcher Ereignisse/Grundlagen wurden, bzw. werden die Selbstregulierungs-Vereinbarungen erstellt?*

Selbstregulierungsinitiative	Gründungsanlass	Reaktion
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	Häufung von Problemen mit Mehrwertdiensten (u.a. Dialer-Programme), Missbrauch und betrügerische Angebote; hohe Rechnungen; steigende Anzahl an Kundenreklamationen	Einführung der „Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste“ (2003) mit Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug sowie zur Einführung von Standards zur Handhabung von Kundenreklamationen
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS)	Anhaltende Probleme mit unseriösen Mehrwertdienstleistern; wiederkehrende kritische Medienberichterstattung über Geschäftspraktiken; drohende Verschärfung der staatlichen Regulierung bei Mehrwertdiensten im Rahmen der FMG-Revision (2006)	Verbandsgründung (2005) und Einführung des Ehrenkodex (2006), um einer stärkeren staatlichen Regulierung zuvorzukommen und die Reputation der Branche zu verbessern
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	Regulatorische Änderungen im Telekommunikationsrecht bei der Vergabe und Verwaltung von Adressierungselementen; Verwaltung von Kurznummern vom BAKOM an FDA delegiert (Genehmigung), was Koordinations- und Konsumentenschutzpflichten mitbringt	Einführung des Code of Conduct (2007)
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	Debatte über Gewalt unter Jugendlichen und möglicher Einfluss von Computerspielen; starke öffentlicher Kritik an Computerspielen (Ego-Shooter, Killerspiele) und der Spielebranche	Gründung des Verbandes (2003) und Einführung des Verhaltenskodex (2006)
movie-guide Code of Conduct	Einführung von Jugendschutzvorschriften im Kanton Waadt (2005/06) führt zu Verunsicherung im Detailhandel; Sorge vor weiteren kantonsspezifisch unterschiedlichen Regelungen	Verhaltenskodex mit einheitlichen Standards und Jugendschutzrichtlinien für die Branche (2007)
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung	Verschärfung des öffentlichen Diskurses über Risiken und Jugendschutz in Neuen Medien; wachsende Besorgnis der asut und ihrer Mitglieder	Einführung der Brancheninitiative (2008); Umsetzung rechtlicher Vorgaben im Mobilfunkbereich durch technische und betriebliche Massnahmen; Förderung von Prävention und Medienkompetenz

Selbstregulierungsinitiative	Gründungsanlass	Reaktion
der Medienkompetenz in der Gesellschaft		
Code of Conduct Hosting (CCH)	Rechtsunsicherheit bezüglich der Haftung von Hosting-Dienst-Anbietern für Inhalte auf ihren Plattformen; Bedarf an Regelung, um gegen unzulässige Inhalte auf Hosting-Plattformen vorgehen zu können	Einführung des Codes of Conduct Hosting (2013) mit Notice-and-Take-Down-Verfahren zum Umgang mit unzulässigen Inhalten

**Tabelle 7: Gründungsanlass und Reaktion der SRI**

Die Gründe für die Einführung von Selbstregulierung sind vielfältig. Häufig erfolgt die Einführung der Selbstregulierungsinitiativen vor dem Hintergrund von Problemwahrnehmungen und damit verbundener öffentlicher Kritik. Betrügerische Angebote bei Mehrwertdiensten, die kritische Diskussion über Gewalt bei Jugendlichen und die Rolle von Gewaltspielen sowie der öffentliche Diskurs über Risiken im Internet sind Beispiele, weshalb die Branchen mit Selbstregulierungsinitiativen reagierten. Als Triebkräfte der Selbstregulierung wirken die Sorgen über Reputationsverluste und eine drohende Verschärfung staatlicher Regulierung, die mitunter durch eine Selbstregulierung verhindert werden soll. In anderen Fällen erfolgt die Einführung von Selbstregulierung als direkte Reaktion auf staatliche regulatorische Vorstösse. Der movie-guide Code of Conduct (Film) und der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste wurden in Folge von Änderungen staatlicher Regulierung initiiert. Mit dem Code of Conduct Hosting soll demgegenüber dazu beigetragen werden, eine rechtliche Lücke im Bereich der Providerhaftung zu schliessen.

*Haben Vorgaben von staatlicher Seite die Selbstregulierungs-Vereinbarungen beeinflusst? Für welche Medienbereiche sind zumindest Ansätze einer Ko-Regulierung feststellbar?*

Selbstregulierungsinitiative	Klassifikation und formale staatliche Involvierung	Sonstige staatliche Involvierung
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	<i>Selbstregulierung im engen Sinn</i> Formale staatliche Involvierung in die Initiative: keine	Generell starke sektorspezifische Regulierung für Mehrwertdienste (FMG, FDV, PBV, AEFV) Branchenvereinbarung ist an rechtlichen Anforderungen orientiert und soll zur Umsetzung rechtlicher Anforderungen beitragen
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS)	<i>Selbstregulierung im engen Sinn</i> Formale staatliche Involvierung in die Initiative: keine	Generell starke sektorspezifische Regulierung für Mehrwertdienste (FMG, FDV, PBV, AEFV); Drohende Verschärfung staatlicher Regulierung als Gründungsanlass; „Beachtung rechtlicher Vorschriften“ als Anforderung des Ehrenkodex
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	<i>Ko-Regulierung</i> durch Delegation von regulatorischer Verantwortung vom BAKOM an FDA auf Basis einer rechtlichen Grundlage (Art 13 und 15c AEFV)	Generelle starke sektorspezifische Regulierung für Mehrwertdienste (FMG, FDV, PBV, AEFV); Regulatorische Reform als Anlass für Einführung des Code of Conduct; Code of Conduct ist an rechtlichen Anforderungen orientiert und soll zur Umsetzung rechtlicher Anforderungen beitragen
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	<i>Selbstregulierung im weiten Sinn</i> Formale staatliche Involvierung in die Initiative: personelle Involvierung durch staatliche Vertreter im PEGI-Rat	Relevante staatliche Regulierung durch Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen); Starke politische Aufmerksamkeit für Spiele/Gewalt; etliche politische Vorstösse, z.B. zum Verbot von Killerspielen;

Selbstregulierungsinitiative	Klassifikation und formale staatliche Involvierung	Sonstige staatliche Involvierung
		Punktueller Einbindung staatlicher Stellen in Kodex-Entwicklung (WEKO); Engagement der SIEA im Programm Jugend und Medien
movie-guide Code of Conduct	<i>Selbstregulierung im weiten Sinn</i> ; Delegation von regulatorischer Verantwortung an Branche mit der <i>Vereinbarung</i> über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film: Die Vereinbarung sieht die „Selbstdeklaration“ bei der Alterseinstufung durch Importeure vor. Zusammenarbeit Staat/Branchen in Schweizerischer Kommission Jugendschutz im Film (2013), Gemeinsame (Staat/ Branchen) <i>Vereinbarung</i> über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (2013)	Relevante staatliche Regulierung durch Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) und Art. 197 StGB (Pornografie), kantonale Regelungen; Einführung von Jugendschutzvorschriften (Waadt) als Anlass für Einführung des Verhaltenskodex; Punktueller Einbindung staatlicher Stellen in Kodex-Entwicklung (Kanton Waadt, Basel-Stadt und Basel-Land, WEKO); Engagement des SVV im Programm Jugend und Medien
Brancheninitiative der asut zum verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	<i>Selbstregulierung im engen Sinn</i> Formale staatliche Involvierung in die Initiative: keine	Mehrwertdienste: Generell starke sektorspezifische Regulierung für Mehrwertdienste (FMG, FDV, PBV, AEFV); Brancheninitiative soll zur Umsetzung rechtlicher Anforderungen bei Mehrwertdiensten beitragen Sonstiges Internet: keine sektorspezifische Internetregulierung
Code of Conduct Hosting (CCH)	<i>Selbstregulierung im engen Sinn</i> Formale staatliche Involvierung in die Initiative: keine	BG Urteil 5A_792/2011 zur Providerhaftung als Anlass für die Inkraftsetzung des Code of Conduct Hosting

Tabelle 8: Klassifikation und staatliche Involvierung bei den SRI

Auch wenn es sich bei vielen der hier untersuchten Initiativen um „Selbstregulierung“ handelt, erfolgt dies selten ohne jeglichen staatlichen Einfluss. Die Initiativen stehen nicht im rechtsfreien Raum, es bestehen in allen Sektoren – wenn auch in unterschiedlicher Dichte – rechtliche Anforderungen, die auch als Orientierungsnormen für die Selbstregulierung fungieren. Dazu zählen sektorenübergreifend u.a. Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) und Artikel 197 StGB (Pornografie). Im Telekommunikationssektor kommen etliche einschlägige, sektorspezifische rechtliche Regelungen für Mehrwertdienste hinzu (vgl. FMG, FDV, PBV). Viele der Selbstregulierungsinitiativen sind darauf ausgelegt, genau diese rechtlichen Anforderungen umzusetzen. Damit ist jedoch noch keine formale Verbindung zwischen staatlichen und privaten Regulierungsinstitutionen gegeben.

Die formale Verbindung wird hier analytisch durch die Differenzierung in Selbstregulierung und Ko-Regulierung gefasst. Ko-Regulierung erfordert in einem engen Begriffsverständnis eine „einseitige, rechtliche Grundlage“ (Latzer et al. 2002), mit der regulatorische Aufgaben vom Staat an die Industrie delegiert werden. Dieses formale Kriterium ist nur im Fall des Code of Conduct mobile Mehrwertdienste erfüllt. Auf Grundlage von Art. 13 und Art. 15c AEFV erfolgt die Delegation zur Vergabe und Verwaltung von Adressierungselementen für Kurznummern mittels einer Genehmigung vom BAKOM an Fernmeldedienstanbieter. Die damit verbundenen Pflichten für Fernmeldedienstanbieter umfassen auch Massnahmen zum Jugendschutz, namentlich die Festlegung jener Kurznummernbereiche, die

ausschliesslich der Bereitstellung von Diensten mit erotischen oder pornografischen Inhalten vorbehalten ist und die Sicherstellung, dass diese Dienste nur über Nummern dieser Bereiche angeboten werden. Die Ausstellung der Genehmigung und die Aufsicht (Art. 13i AEFV) obliegen dem BAKOM.

Abseits des Rechts bieten sich für staatliche Akteure aber auch noch andere Steuerungsmöglichkeiten an, um formal an Selbstregulierungsinitiativen beteiligt zu sein, zum Beispiel durch Verträge/Vereinbarungen, finanzielle Unterstützung oder personelle Involvierung. Bestehen solche strukturellen formalen Verbindungen, so wird ein Arrangement als „Selbstregulierung im weiten Sinn“ (Latzer et al. 2002) klassifiziert. Die Alterseinstufungen für Filme erfolgen seit 2013 in der Schweiz auf Grundlage der Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film.<sup>175</sup> Die Vereinbarung wurde zwischen Behörden und Branchen getroffen. Sie sieht die „Selbstdeklaration“ bei der Alterseinstufung durch Importeure vor und delegiert damit regulatorische Verantwortung an die Filmbranche, die mit dem movie-guide Code of Conduct seit 2007 ein entsprechendes System implementiert hat. Die mit Experten, Behörden- und Branchenvertretern besetzte Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film kann Alterseinstufungen der Industrie korrigieren. Im Bereich der Computerspiele sind Behördenvertreter in den PEGI-Rat eingebunden. Diese Form der staatlichen Involvierung in einem Beratungsgremium sichert formale Mitspracherechte und ist ausserdem dazu geeignet, staatliche Vertreter über die Entwicklung der Selbstregulierung informiert zu halten.

Bei allen anderen identifizierten Initiativen handelt es sich um eine „Selbstregulierung im engen Sinn“ ohne formale staatliche Involvierung. Dies bedeutet aber nicht, dass staatliches Handeln ohne Einfluss auf die Entwicklung der Selbstregulierung bleibt. Speziell im Mehrwertdienste-Sektor führte die drohende Verschärfung staatlicher Regulierung zur Einführung von Selbstregulierung (z.B. SAVASS Ehrenkodex). Des Weiteren sind Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen immer wieder Anlass, um auch Selbstregulierungsinitiativen diesen neuen Anforderungen anzupassen (z.B. Branchenvereinbarung Telekommunikations-Mehrwertdienste). Umgekehrt werden Selbstregulierungsinitiativen in der Regel auch von staatlichen Akteuren wahrgenommen und mitunter erfolgt aufgrund der Existenz der Selbstregulierung ein (vorläufiger) Verzicht auf staatliche Massnahmen (Film, Spiele). In der Entwicklung des Rechtsrahmens und der Selbstregulierung zeigen sich damit immer wieder Berührungspunkte und Wechselwirkungen, die auf eine ko-evolutionäre Entwicklung der Regulierungsarrangements verweisen, selbst wenn keine formalen Verbindungen gegeben sind.

Neben formalen, strukturellen Verbindungen finden sich bei einigen Initiativen zudem konkrete punktuelle staatliche Involvierungen in der Entstehung oder im operativen Betrieb der Selbstregulierung. So werden Verhaltenskodizes mitunter Behörden wie dem BAKOM oder der WEKO vor der Inkraftsetzung zur Begutachtung vorgelegt (z.B. movie-guide, SIEA/PEGI Code of Conduct, Branchen-Vereinbarung Telekommunikations-Mehrwertdienste oder die Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz). Im operativen Betrieb kann auch die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen erfolgen, zum Beispiel durch die Implementierung der KOBik-Liste von kinderpornografischen Seiten in die Sperrsysteme von Internetzugangsanbietern, wie es in der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz vorgesehen ist.

---

<sup>175</sup> In einer weiter gefassten Begriffsdefinition erfordert Ko-Regulierung eine rechtliche Verbindung (HBI/EMR 2006) zwischen staatlichen und privaten Regulierungsinstitutionen. Dieses Kriterium ist im Fall des Regulierungsarrangements zur Filmbewertung erfüllt. In dieser Begriffsauffassung handelt es sich somit um Ko-Regulierung.

*Welche Massnahmen sind in den Selbstregulierungs-Vereinbarungen enthalten (obligatorische und freiwillige Massnahmen)?*

Selbstregulierungs-initiative	Inhalt/Massnahmen	Verbindlichkeit
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	V.a. Vorgaben zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug; Empfehlung zur Verrechnung; Standards zur Handhabung von Kundenreklamationen  <i>Vorgaben zum Jugendschutz als eines unter vielen Themen:</i> Generell Einhaltung gesetzlicher Jugendschutzverpflichtungen, v.a. Altersidentifikation (Mobilfunkverträge) und Zugangssperren (FDA); Altersverifikation bei erotischen/pornografischen Mehrwertdiensten (MWD)	Nicht mit Verbandszugehörigkeit gekoppelt (Unterzeichnung freiwillig); Verbindlichkeit durch vertragliche Überschreibung von Verpflichtungen auf Mehrwertdienstleister (Drittwirkung)
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS)	V.a. Verhaltensregeln für Mehrwertdienstleister: Beachtung gesetzlicher Normen, Verträge und des CoC SMS/MMS-Mehrwertdienste; sorgfältige, speditive, kulante Behandlung von Kundenreklamationen  <i>Vorgaben zum Jugendschutz als eines unter mehreren Themen:</i> V.a. Schutzalter von 18 Jahren bei Erwachsenenunterhaltung	An Verbandszugehörigkeit gekoppelt (Anerkennung des Ehrenkodex ist verpflichtend für SAVASS Mitglieder)
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	Technisch-administrative Koordinierung der Zuteilung und Verwaltung der Kurznummern, die einheitliche Definition wichtiger Befehle/Keywords, Bestimmungen zu Preisobergrenzen und Preisbekanntgabe, Werbung/Spam  <i>Vorgaben zum Jugendschutz als eines unter vielen Themen (Art. 4 CoC):</i> Verbot harter Pornografie, Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten, Bereitstellung in separaten Nummernbereichen, Sperrmöglichkeiten, Altersidentifikation per Vertragsabschluss	keine Trägerorganisation, daher nicht an Verbandszugehörigkeit gekoppelt, Verbindlichkeit durch vertragliche Überbindung von Verpflichtungen auf Mehrwertdienstleister (Drittwirkung)
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	Produktsignalisierung durch Alterskennzeichnung von Spielen nach dem internationalen PEGI-Standard (Hersteller, Importeure und Distributoren); Abgabekontrolle und -beschränkung durch Ausweiskontrollen (Detailhandel)	An Verbandszugehörigkeit gekoppelt; Importeure/Distributoren verpflichten sich nur an Detailhändler zu liefern, die dem CoC unterworfen sind (Drittwirkung)
movie-guide Code of Conduct	Produktsignalisierung durch Alterskennzeichnung von Filmen mittels anerkannten Bewertungssystemen (Hersteller, Importeure und Distributoren); Abgabekontrolle und -beschränkung durch Ausweiskontrollen (Detailhandel)	An Verbandszugehörigkeit gekoppelt (Unterzeichnung obligatorisch); Importeure/Distributoren verpflichten sich, nur an Detailhändler zu liefern, die dem CoC unterworfen sind (Drittwirkung)
Brancheninitiative der asut zum verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	Verhaltensvorgaben bezüglich Altersidentifikation (Mobilfunkverträge), Zugangssperren (Mehrwertdienste), Internet-Hosting, Kontrolle von Chatplattformen, Sperren von Kinderpornografie, Angebot von Jugendschutzsoftware, Massnahmen zur Kundeninformation und Jugendmedienschutzberatung	Nicht mit Verbandszugehörigkeit gekoppelt (Unterzeichnung freiwillig); Verbindlichkeit durch vertragliche Überbindung von Verpflichtungen auf Content-Hoster (Drittwirkung)
Code of Conduct Hosting (CCH)	Verhaltensvorgaben bezüglich Notice-and-Take-Down-Verfahren bei unzulässigen Inhalten	Generell nicht mit Verbandszugehörigkeit gekoppelt (Unterzeichnung freiwillig); verpflichtend lediglich für

Selbstregulierungs-initiative	Inhalt/Massnahmen	Verbindlichkeit
		Träger des Gütesiegels „Swiss Quality Hosting“ (partiell/segmentär verpflichtend)

**Tabelle 9: Inhalt, Massnahmen und Verbindlichkeit der SRI**

Mit Selbstregulierungsinitiativen sollen private Akteure zur Umsetzung öffentlicher Interessen beitragen. Dies erfolgt durch die Festlegung von Zielen und durch konkrete Verhaltensvorgaben, die mit normativen Bezugsdokumenten festgehalten sind, die generell als Verhaltenskodizes (Code of Conduct) bezeichnet werden können, auch wenn sie zum Teil andere Namen tragen (Ehrenkodex, Brancheninitiative, Branchenvereinbarung). Anders als generell-abstrakte rechtliche Regulierung sind Verhaltenskodizes und die darin festgelegten Verhaltensvorgaben nicht allgemein verbindlich. Die Teilnahme erfolgt in die Regel freiwillig. „Verbindlichkeit“ muss in privaten Arrangements daher daran festgemacht werden, wie Akteure direkt oder indirekt eingebunden werden und welche Konsequenzen mit einer Nicht-Teilnahme verbunden sind.

Sofern ein Verhaltenskodex von einem Branchenverband getragen wird (Trägerorganisation), kann die Teilnahme für Verbandsmitglieder verpflichtend sein. Wenn ein Mitgliedschaftsbewerber bzw. ein Verbandsmitglied sich dem Kodex nicht anschliesst, so droht die Nicht-Aufnahme bzw. der Ausschluss aus dem Verband. Bei den untersuchten Initiativen ist dies bei der SAVASS, dem SVV und der SIEA der Fall. Die Kodizes der drei Verbände sind für alle Mitglieder verpflichtend, eine Mitgliedschaft ist ohne die Anerkennung des Kodizes nicht möglich. Der Code of Conduct Hosting ist für jenen Teil der simsa-Mitglieder verpflichtend, die Träger des Gütesiegels „Swiss Quality Hosting“ sind. Bei allen anderen Kodizes ist die Unterwerfung unter den Verhaltenskodex für Verbandsmitglieder freiwillig.

Verbindlichkeit kann darüber hinaus auch indirekt – durch *Drittwirkungen* – entstehen. Mit der Nicht-Teilnahme können nachteilige Konsequenzen verbunden sein: So verpflichten sich im Film- und Spielesektor Importeure/Zwischenhändler, welche die Verhaltenskodizes unterzeichnen, nur an Detailhändler zu liefern, die sich ebenfalls dem Code of Conduct unterworfen haben. Die Nicht-Teilnahme am Kodex erschwert also den Bezug von Produkten für Detailhändler. Andere Formen von Drittwirkungen entstehen dadurch, dass Verhaltenskodizes eine vertragliche Überbindung von Verpflichtungen auf Dritte vorsehen. So sind beispielsweise Fernmeldedienstanbieter angehalten, Verpflichtungen aus Verhaltenskodizes vertraglich auf Mehrwertdienstleister zu überbinden. Auch wenn Mehrwertdienstleister den Verhaltenskodex also nicht selbst unterschreiben, erlangen die Vorgaben über den Umweg der Verträge damit Verbindlichkeit.

Verbindlichkeit ist des Weiteren daran festzumachen, welche konkreten Konsequenzen drohen, wenn die Verhaltensvorgaben nicht eingehalten werden. Dies ist eine Frage der Sanktionsfähigkeit einer Selbstregulierungsinstitution (siehe Abschnitt 6.3).

## 6.2 Strukturen und Prozesse der Selbstregulierung

*Wie ist die Selbstregulierung organisiert und wie verlaufen die Prozesse? Welches sind die verantwortlichen und betroffenen Akteure der Selbstregulierung?*

Selbstregulierungs-initiative	Organisation und verantwortliche/betroffene Akteure Regulierungsprozess (hier: Normsetzung und Implementierung)
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	Trägerorganisation: asut Norm/Normsetzung: Branchenvereinbarung (erstellt durch Industrie, v.a. FDA) Implementierung: FDA: v.a. organisatorische Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug; Handhabung von Kundenreklamationen; MWD: technisch/organisatorische Massnahmen für Zugangskontrolle/Altersverifikation
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS)	Trägerorganisation: SAVASS Norm/Normsetzung: Ehrenkodex (erstellt durch SAVASS-Vorstand) Implementierung: MWD: technisch/organisatorische Massnahmen für Zugangskontrolle/Altersverifikation; Massnahmen nicht spezifiziert für speditive/kulante Lösungen (Kundenreklamation)
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	Trägerorganisation: -- keine -- Norm/Normsetzung: Code of Conduct (erstellt durch FDA) Implementierung: FDA: Altersidentifikation (Mobilfunkverträge); Automatische Sperre von Erwachsenenunterhaltung für jugendliche Nutzer; Sperrmöglichkeit für Mehrwertdienste; Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten; Separate Kategorien für Mehrwertdienste mit erotischen/pornografischen Inhalten; Überbindung von Verpflichtungen zur Altersverifikation durch Mehrwertdienstanbieter mittels Verträgen MWD: Altersverifikation durch Mehrwertdienstleister bei Erwachsenenunterhaltung
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	Trägerorganisation: SIEA Norm/Normsetzung: Code of Conduct (erstellt v.a. durch SIEA-Vorstand und Unternehmen) Implementierung: Hersteller, Importeure und Distributoren: Produktsignalisierung durch Alterskennzeichnung Detailhandel: Abgabekontrolle und -beschränkung durch Ausweiskontrollen
movie-guide Code of Conduct	Trägerorganisation: SVV Norm/Normsetzung: Code of Conduct (erstellt v.a. durch SVV-Vorstand und Unternehmen) Implementierung: Hersteller, Importeure und Distributoren: Produktsignalisierung durch Alterskennzeichnung Detailhandel: Abgabekontrolle und -beschränkung durch Ausweiskontrollen
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	Trägerorganisation: asut Norm/Normsetzung: Brancheninitiative (erstellt durch FDA) Implementierung: FDA/ISP: Altersidentifikation (Mobilfunkverträge), Zugangssperren (Mehrwertdienste), Internet-Hosting, Kontrolle von eigenen Chatplattformen, Sperren von Kinderpornografie, Angebot von Jugendschutzsoftware, Massnahmen zur Kundeninformation und Jugendmedienschutzberatung
Code of Conduct Hosting (CCH)	Trägerorganisation: simsa Norm/Normsetzung: Code of Conduct (erstellt durch simsa-Vorstand und Content-Hoster) Implementierung: Internet-Hoster: Angebot und Durchführung von Notice-and-Take-Down-Verfahren

Tabelle 10: Organisation und verantwortliche/betroffene Akteure der SRI

Kollektive Selbstregulierung ist dadurch gekennzeichnet, dass sich mehrere Unternehmen zu gemeinsamen Zielen und Massnahmen verpflichten. Anders als bei einer individuellen Selbstregulierung durch ein einzelnes Unternehmen, erfordert kollektive Selbstregulierung Koordinationsprozesse zwischen den Unternehmen. Dafür hilfreich, aber nicht unbedingt notwendig, ist die Verfügbarkeit einer



Trägerorganisation. Der Code of Conduct mobile Mehrwertdienste kommt beispielsweise ohne eine Trägerorganisation aus. Die drei involvierten Fernmeldediensteanbieter koordinieren sich selbständig. Bei allen anderen Initiativen konnte eine Trägerorganisation identifiziert werden. Es handelt sich dabei jeweils um Branchenverbände (SVV, SIEA, SAVASS, simsa, asut). Was die Organisation der Selbstregulierung betrifft, so übernehmen die Verbände durchwegs Koordinations- und Repräsentationsfunktionen. Darüber hinaus bestehen jedoch markante Unterschiede bezüglich der Tätigkeiten der Verbände im Regulierungsprozess (Normsetzung, Implementierung, Kontrolle, Sanktionierung, Überprüfung/Review).

Die *Normsetzung* erfolgt durch die Erstellung der Verhaltenskodizes. In diesen Prozess können Verbandsfunktionäre, Unternehmensvertreter und externe Stakeholder (z.B. staatliche Akteure, Konsumentenschutzorganisationen) involviert sein. Im Fall der SAVASS wurde der Ehrenkodex durch den Verbandsvorstand erstellt, bei SIEA, SVV und simsa erfolgte die Normsetzung federführend durch den Verbandsvorstand unter Beteiligung von Unternehmen. Bei den Initiativen im Rahmen der asut erfolgte die Erarbeitung der Normen durch Unternehmensdelegierte im Rahmen von asut-Taskforces. Eine direkte Involvierung externer Stakeholder in die Erarbeitung der Kodizes erfolgt selten. Mitunter werden Verhaltenskodizes Dritten im Rahmen einer abschliessenden Vernehmlassung vorgelegt, wie etwa dem BAKOM oder der WEKO.

Die *Implementierung* erfolgt durch die Unternehmen, die sich den Verhaltensvorgaben verpflichtet haben. Die Implementierungsmassnahmen sind so vielfältig wie die Verhaltensanforderungen in den Verhaltenskodizes.

In den Bereichen Filme und Spiele erfolgt die Implementierung in einem dreistufigen Prozess: (1) Die Produktklassifizierung (Alterseinstufung) erfolgt im PEGI-System durch die Selbstcodierung durch Hersteller oder Distributoren auf Basis eines standardisierten Bewertungssystems, das die adäquate Alterseinstufung automatisiert ermittelt. Nachgelagert erfolgt eine Kontrolle/Überprüfung durch PEGI-Administratoren (NICAM/NL und VSC/UK). Im Filmsektor existieren eigene Bewertungsgremien wie die FSK für die Alterseinstufung. (2) Die Produktsignalisierung (Alterskennzeichnung) erfolgt durch die Hersteller, Importeure oder Distributoren. (3) Die Abgabekontrolle erfolgt durch Alters-/Ausweiskontrollen im Detailhandel.

Im Bereich der Mehrwertdienste soll die Altersverifikation bei Angeboten mit erotischen/pornografischen Inhalten durch die Mehrwertdienstleister erfolgen. Vorgelagert sollen jedoch schon Massnahmen der Fernmeldediensteanbieter wirken. Diese sollen Sperrmöglichkeiten für Mehrwertdienste sowie automatische Zugangssperren für minderjährige Nutzer implementieren, soweit das Alter bekannt ist. Dies erfordert die Altersidentifikation beim Vertragsabschluss und die Bereitstellung von Mehrwertdiensten mit erotischen/pornografischen Inhalten in separaten, definierten Nummerierungsbereichen, die für minderjährige Nutzer gesperrt werden.

Die Brancheninitiative zum verbesserten Jugendmedienschutz umfasst verschiedene Anforderungen an Internet-Service-Provider (ISP). Diese betreffen eine sorgfältige Auswahl von Inhaltsanbietern im Einflussbereich der ISP und deren Verpflichtung für den Jugendmedienschutz, die Kontrolle von Chatplattformen, die von den ISP selbst betrieben werden, die Implementierung von Zugangssperren zu Kinderpornografie auf Basis der KOBik-Liste, das Angebot von Jugendschutzsoftware für Nutzer, die Einsetzung eines Jugendschutzbeauftragten und Massnahmen zur Kundeninformation und Jugendmedienschutzberatung.



Ebenfalls im Internetbereich erfolgt die Implementierung von Notice-and-Take-Down-Verfahren durch die Content-Hoster, um gegen unzulässige Inhalte auf ihren Plattformen vorzugehen.

Zum Regulierungsprozess gehören des Weiteren Massnahmen zur Kontrolle der Umsetzung, zur Sanktionierung von Fehlverhalten und zur Überprüfung der Initiativen (Evaluierung, Review). Welche Massnahmen die Branchen auf diesen Stufen setzen, wird in Abschnitt 6.3 gezeigt.

*Wie hoch ist der Abdeckungsgrad innerhalb der Branchen? Welche Akteure haben sich innerhalb der verschiedenen Branchen der Selbstregulierungsvereinbarungen (nicht) angeschlossen? Welche Gründe gibt es für eine Beteiligung oder für eine Ablehnung?*

Selbstregulierung ist nur erfolgreich, wenn mit den Massnahmen eine adäquate Abdeckung in der Branche erzielt wird. Zur Bestimmung der Abdeckung ist die Wertschöpfungsstruktur der Branche zu berücksichtigen bzw. die Akteursgruppen, die in die Wertschöpfungsstruktur involviert sind. Die Abdeckung einer Initiative muss, je nach Problemstellung, entweder für die gesamte Wertschöpfungsstruktur oder für bestimmte Wertschöpfungsstufen bestimmt werden. Die Ermittlung der Abdeckung kann anhand unterschiedlicher Kennzahlen erfolgen. Beispielsweise indem die Anzahl der Teilnehmer an einer Initiative in Relation zur Gesamtanzahl der Marktteilnehmer gesetzt wird oder indem die Abdeckung durch den Anteil an Transaktionen oder Umsätzen gemessen wird, die jene Unternehmen erzielen, die sich der Selbstregulierung angeschlossen haben. In der Praxis ist eine genaue Ermittlung der Abdeckung häufig schwierig. Nicht für jede Branche liegen die notwendigen Marktdaten vor und nicht jede Selbstregulierungsinitiative gibt Auskunft über ihre Teilnehmer.

Selbstregulierungs-initiative	Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken: Sektoren Film und Computerspiele
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz	<p><i>Marktstruktur:</i> Produzenten/Publisher, Distributoren/Zwischenhandel, Detailhandel; Online: monetäre und nicht-monetäre Bezugsplattformen: keine Marktdaten vorhanden (daher Reichweite nicht objektiv ermittelbar)</p> <p><i>Unterzeichner Code of Conduct:</i> 54 Detailhändler mit ca. 800 Verkaufsstellen in der Schweiz. Rund drei Viertel der Verkaufsstellen entfallen dabei auf die sechs grossen Detailhandelsketten Manor AG, Migros, Ex Libris, Fust, Interdiscount, Coop (eigene Zählung)</p> <p><i>Abdeckung gem. Einschätzung der SIEA:</i> Gemäss einer Schätzung der SIEA beträgt die Abdeckung der Selbstregulierung mit dem PEGI-System etwa 90-95% aller Spiele in der Schweiz (Angebotsvolumen). Die übrigen 5-10% der im Handel angebotenen Produkte verfügen über eine USK-Klassifizierung</p> <p><i>Abdeckungslücken:</i> Direktvertriebene Minigames; internationale Vertriebsplattformen mit eigener Kennzeichnung</p>
movie-guide Code of Conduct	<p><i>Marktstruktur:</i> Produzenten/Publisher, Distributoren/Zwischenhandel, Detailhandel; Online monetäre und nicht-monetäre Bezugsplattformen: keine Marktdaten vorhanden (daher Reichweite nicht objektiv ermittelbar)</p> <p><i>Unterzeichner Code of Conduct:</i> 11 Grosshändler/Distributoren/Zulieferer; 160 Detailhändler mit ca. 1400 Verkaufsstellen in der Schweiz). Mehr als drei Viertel der Verkaufsstellen entfallen dabei auf acht grosse Detailhandelsketten (Manor AG, Migros, Ex Libris, Fust, Aldi Suisse, Interdiscount, Valora, Coop) (eigene Zählung)</p>

	<p><i>Abdeckung gem. Einschätzung des SVV:</i> Laut Einschätzung des SVV beträgt die damit erzielte Abdeckung der Selbstregulierung 97% des DVD/Video-Marktes, gemessen am Marktvolumen der beteiligten Unternehmen. Diese Schätzung beruht laut Auskunft des SVV auf Marktdaten der GfK und stützt sich darauf, dass die zehn grössten Grossverteiler alleine bereits 75% des Marktvolumens für sich beanspruchen. Mit den Online-Plattformen exlibris.ch, cede.ch, soundmedia.ch und amazon.de (FSK) werden weitere 20% abgedeckt</p> <p><i>Abdeckungslücken:</i> Parallelimporte (v.a. im Tessin); nicht-monetäre Vertriebskanäle</p>
--	--

**Tabelle 11: Reichweite/Abdeckung u. Abdeckungslücken d. SRI – Computerspiele u. Film**

In den Sektoren Film und Spiele ist die Quantifizierung der Abdeckung nicht möglich, weil die Marktstruktur unübersichtlich ist. Filme und Spiele werden international gehandelt, weshalb die Anzahl der Distributoren/Zwischenhändler nicht exakt angegeben werden kann. Auch die Anzahl der Detailhändler, die Spiele und/oder Filme im Sortiment führen, ist nicht bekannt (bzw. mit vertretbarem Aufwand ermittelbar). Hinzu kommen etliche monetäre (Online-Handel) und nicht-monetäre Verbreitungs-kanäle im Internet (z.B. Tauschbörsen). Aussagekräftige Daten zur Marktstruktur liegen nicht vor und die Angaben der Abdeckung beruhen deshalb auf Einschätzungen der Branchenverbände.

Für die *Alterskennzeichnung* sind die Distributoren/Zwischenhändler verantwortlich und die Abdeckung auf Ebene der Alterskennzeichnung durch Distributoren/Zwischenhändler gilt als hoch. Laut Angaben der Verbände sind die marktstärksten Grossverteiler Mitglieder der Verbände und den Verhaltenskodizes unterworfen. Dies führt zu einer hohen Verbreitung der Alterskennzeichnungen auf Produkten (physische Trägermedien). Für eine hohe Verbreitung der Alterskennzeichnungen spricht auch, dass 85% aller Eltern die Alterskennzeichnung kennen.

Für die Abgabekontrolle verantwortlich ist der Detailhandel. Wichtige grosse Detailhandelsketten mit hohem Marktvolumen haben sich zumindest einem der Verhaltenskodizes unterworfen (Aldi Suisse, Coop, Ex Libris, Fust, Interdiscount, Manor AG, Migros, Valora). In Summe erreicht die SIEA 54 Detailhändler mit ca. 800 Verkaufsstellen und der SVV 160 Detailhändler mit ca. 1400 Verkaufsstellen. Hier ist zu berücksichtigen, dass neben den grossen Detailhandelsketten auch zahlreiche Kleinhändler mit nur einer Verkaufsstelle am Markt agieren. Die Auslieferung von Produkten darf gemäss Verhaltenskodex nur an Detailhändler erfolgen, die sich den Verhaltenskodizes unterworfen haben. Damit soll eine hohe Abdeckung auch im Detailhandel sichergestellt werden.

Abdeckungslücken bestehen im Filmsektor aufgrund von Parallelimporten durch Grosshändler in Nachbarländern (v.a. in der italienischsprachigen Schweiz) und neuer Vertriebswege im Internet. „Nicht-monetäre Vertriebskanäle“ im Internet (z.B. Tauschbörsen) können durch die Filmbranche auf dem Weg der Selbstregulierung grundsätzlich nicht kontrolliert werden. Im Computerspielesektor spielen Lücken durch Parallelimporte von Grosshändlern aus Nachbarländern eine geringere Rolle, weil auch in Italien und Frankreich das PEGI-System Anwendung findet. Abdeckungslücken bestehen im Spielesektor bei Direktlieferungen von Versandhäusern aus Nachbarländern (z.B. Amazon), die nicht die PEGI-Kennzeichnung verwenden, bei direktvertriebenen Minigames und bei grossen internationalen Vertriebsplattformen, die eigene Altersklassifikationssysteme und eigene Vertriebskanäle zur Verfügung stellen. Abdeckungslücken sind somit v.a. durch die zunehmende Internationalisierung, Digitalisierung und die steigende Bedeutung des Internets als Vertriebskanal bedingt. Insgesamt sind die Möglichkeiten und Massnahmen der verbandlich organisierten Filmbranche auf standardisierte Produkte in monetären Transaktionsmärkten beschränkt.

Selbstregulierungsinitiative	Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken: Mehrwertdienste
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS)	<p><i>Marktstruktur:</i> 2'557 Anbieter für kostenpflichtige Mehrwertdienstnummern (090x), 248 Anbieter für Mehrwertdienste im Bereich der Erwachsenenunterhaltung (0906); weitere Anbieter für Kurznummern</p> <p><i>Unterzeichner Ehrenkodex:</i> Die Anzahl ist unbekannt – die SAVASS gibt keine Auskunft zu Mitgliederzahlen</p> <p><i>Abdeckung gem. Einschätzung der SAVASS:</i> Alle grossen Anbieter von Mehrwertdiensten sind im Verein vertreten. Die Abdeckung im Markt für MWD-Erwachsenenunterhaltung wird seitens der SAVASS auf 50% bis 60% geschätzt</p> <p><i>Abdeckungslücken:</i> Schwache Erfassung von Kleinanbietern; hohe Anzahl an Marktteilnehmern aufgrund niedriger Markteintrittsbarrieren</p>
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste	<p><i>Marktstruktur:</i> Im Telekommunikationssektor sind 3 Anbieter (Mobilfunk 3G/4G) bzw. ca. 240 (Festnetz-)Anbieter lizenziert bzw. gemeldet</p> <p><i>Unterzeichner Branchenvereinbarung (Version 5.0):</i> Colt, In&amp;Phone, Orange, Sunrise, Swisscom und UPC Cablecom</p> <p><i>Abdeckung FDA:</i> Sehr hoch (direkt): Mit Swisscom, Sunrise, Orange und UPC Cablecom sind die marktstärksten TK-Anbieter der Branchenvereinbarung unterworfen. Ihr kumulierter Marktanteil beträgt 85% im Festnetzbereich und 100% im Mobilfunkbereich</p> <p><i>Abdeckung MWDA:</i> Direkt keine aber indirekt sehr hoch: MWDA haben die Branchenvereinbarung nicht unterzeichnet (direkte Abdeckung). MWD werden jedoch durch die vertraglichen Vereinbarungen mit FDA erfasst (indirekte Abdeckung). Die vertragliche Überbindung von Verpflichtungen ist in der Branchenvereinbarung vorgesehen</p>
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	<p><i>Marktstruktur:</i> Im Mobilfunksektor gibt es drei Betreiber von Mobilfunknetzen der dritten Generation. Swisscom (62%), Sunrise (21%) und Orange (17%)</p> <p><i>Unterzeichner Code of Conduct:</i> Orange, Sunrise, Swisscom</p> <p><i>Abdeckung FDA:</i> sehr hoch: Mit Swisscom, Sunrise und Orange sind die Inhaber einer Genehmigung für die Verwaltung und Zuteilung von Kurznummern für SMS- und MMS-Dienste dem Code of Conduct unterworfen</p> <p><i>Abdeckung MWDA:</i> direkt keine, aber indirekt sehr hoch: MWDA können den CoC nicht unterzeichnen (direkte Abdeckung). MWD werden jedoch durch die vertraglichen Vereinbarungen mit FDA erfasst (indirekte Abdeckung). Die vertragliche Überbindung von Verpflichtungen ist im CoC vorgesehen</p>

Tabelle 12: Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken der SRI – MWD

Im Bereich der Mehrwertdienste sind Mehrwertdienstanbieter (MWDA) und Fernmeldedienstanbieter (FDA) in die Wertschöpfungsstruktur involviert. Laut Angaben des BAKOM sind in der Schweiz 2'557 Anbieter für kostenpflichtige Mehrwertdienstnummern (090x) registriert, darunter 248 Anbieter für Mehrwertdienste im Bereich der Erwachsenenunterhaltung (0906). Hinzu kommen noch die Anbieter von Mehrwertdiensten über Kurznummern.

Der Branchenverband SAVASS gibt keine Auskunft über die Anzahl seiner Mitglieder. Die Abdeckung der Branche durch den SAVASS-Ehrenkodex ist daher nicht ermittelbar. Laut Angaben der SAVASS sind alle grossen Anbieter von Mehrwertdiensten im Verein vertreten. Die Abdeckung im Markt für Mehrwertdienste mit Erwachsenenunterhaltung wird seitens der SAVASS auf 50% bis 60% geschätzt. Abdeckungslücken bestehen v.a. aufgrund der zahlreichen Kleinanbieter im Markt.

Die Einbindung der Mehrwertdienstleister in die Selbstregulierungssysteme erfolgt daher weniger durch deren direkte Teilnahme an einem Verhaltenskodex, sondern über vertragliche Verpflichtungen gegenüber Fernmeldediensteanbietern. Die Abdeckung der Selbstregulierungsinitiativen auf der Ebene der Fernmeldediensteanbieter ist sehr hoch. Mit Swisscom, Sunrise, Orange und UPC Cablecom nehmen die wichtigsten Schweizer Anbieter von Fernmeldediensten an Selbstregulierungsinitiativen im Mehrwertdienstesektor teil. Alle FDA verfügen über Standardverträge mit MWD, in denen Verpflichtungen, darunter auch zum Jugendschutz, festgelegt sind.

Abdeckungs-/Schutzlücken bestehen, weil nur ein Bruchteil der ungeeigneten Inhalte und kostenpflichtigen Dienste über Mehrwertdienste angeboten wird. Sofern Dienste direkt von den Inhaltsanbietern verrechnet werden, handelt es sich nicht um Mehrwertdienste. Riskante Phänomene wie In-App-Käufe bei Spielen, etc. fallen damit nicht in den Schutzbereich.

Selbstregulierungsinitiative	Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken: Internet
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft	<p><i>Marktstruktur:</i> Beim BAKOM sind ca. 260 Anbieter für Internetzugang registriert. Die wichtigsten Anbieter von Breitbandanschlüssen sind Swisscom (54% Marktanteil), UPC Cablecom (20%) und Sunrise (11%). Die drei Unternehmen decken gemeinsam 85% des Breitbandmarktes ab. Im Mobilfunksektor gibt es mit Swisscom, Sunrise, Orange drei Betreiber von Mobilfunknetzen der dritten Generation.</p> <p><i>Unterzeichner Brancheninitiative:</i> Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange</p> <p><i>Abdeckung/Reichweite:</i> Sehr hoch; 85% Breitband; 100% Mobil 3G</p> <p><i>Abdeckungslücken:</i> Steigende Anzahl von Elektrizitätsunternehmen, die Internetzugang anbieten; Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange aus der asut (die Unternehmen sind aber weiterhin der Brancheninitiative verpflichtet)</p>
Code of Conduct Hosting (CCH)	<p><i>Marktstruktur:</i> Anzahl der Content-Hoster unbekannt</p> <p><i>Unterzeichner Code of Conduct:</i> keine Unterzeichner; die Anwendung des Notice-and-Take-Down-Verfahrens erfolgt freiwillig; Der simsa gehören 159 Mitglieder an</p> <p><i>Abdeckung/Reichweite:</i> unbekannt</p>

**Tabelle 13: Reichweite/Abdeckung und Abdeckungslücken der SRI – Internet**

Im Internetbereich ist eine überschaubare Anzahl an Akteuren involviert. Schlüsselpositionen nehmen die Anbieter von Internetzugang (ISPs) und die Anbieter von Hosting-Diensten/Plattformen (IHPs) ein, auf denen Inhalte verbreitet werden. Die Selbstregulierungsinitiativen setzen an diesen Schlüsselpositionen an.

In der Schweiz sind ca. 260 Anbieter für Internetzugang registriert. Die wichtigsten Anbieter von Breitbandanschlüssen sind Swisscom (54% Marktanteil), UPC Cablecom (20%) und Sunrise (11%). Die

drei Unternehmen decken gemeinsam 85% des Breitbandmarktes ab. Im Mobilfunksektor gibt es mit Swisscom, Sunrise und Orange nur drei Betreiber von Mobilfunknetzen der dritten Generation. Swisscom, UPC Cablecom, Sunrise und Orange haben sich der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz angeschlossen. Die Abdeckung der Initiative am Markt für ISPs ist entsprechend hoch (85% Breitband; 100% Mobil 3G). Abdeckungslücken bestehen aufgrund einer steigenden Anzahl von Elektrizitätsunternehmen, die Internetzugang anbieten, sich aber der Brancheninitiative noch nicht angeschlossen haben. Die asut plant jedoch dahingehend eine Ausweitung der Initiative. UPC Cablecom, Sunrise und Orange sind der Brancheninitiative verpflichtet, aber aus der asut ausgetreten. Dadurch wird möglicherweise die Weiterentwicklung der Brancheninitiative erschwert.

Die genaue Anzahl der Content-Hoster in der Schweiz ist nicht bekannt. Die simsa hat derzeit 159 Mitglieder. Die Anwendung des Code of Conduct Hosting und des NTD-Verfahrens erfolgen jedoch freiwillig. Die Abdeckung der Branche mit dem Code of Conduct ist deshalb nicht ermittelbar.

*Wie beurteilen die Branchen den Aufwand, um die Selbstregulierungsvereinbarungen einzuführen? Wie beurteilen die Branchen den Aufwand, um die Selbstregulierungsmassnahmen umzusetzen?*

Der Erfolg von alternativen Regulierungsinitiativen hängt u.a. davon ab, ob adäquate Ressourcen zur Verfügung stehen, um Aufgaben umzusetzen. Aufwand fällt bei der Einführung der Selbstregulierung und im operativen Betrieb an und Kosten entstehen sowohl für die Trägerorganisation (z.B. Koordination, Repräsentation, Kontrolle) als auch für die beteiligten Unternehmen (Implementierung). Generell ist im Rahmen der Implementierung zu unterscheiden, ob es sich um eine einmalige Massnahme handelt, wie zum Beispiel eine technische Umrüstung im Kassensystem oder um wiederkehrende Massnahmen, wie z.B. die Altersidentifikation bei Vertragsabschluss im Mobilfunkbereich.

Zum Aufwand der Branchen für die Einführung und Umsetzung können oder wollen die meisten Branchenvertreter keine genauen Angaben machen.

Lediglich die SIEA (Computerspiele) beziffert den jährlichen Aufwand des Verbandes mit ca. CHF 120'000 genau. Aufwendungen umfassen Cash-Beiträge zum Programm Jugend und Medien, Personalkosten für das Management von Programmen mit dem Bund, den Kantonen und dem Handel, Produktionskosten für Flyer und Broschüren, Kosten für die Koordination und Durchführung von Testkäufen sowie anteilige Kosten für zentrale Dienste der Administration und PR.

Daten liegen auch für den SVV vor, der zur Mitfinanzierung der Kommission Jugendschutz im Film jährlich CHF 75'000 beisteuert. Aufwendungen werden v.a. mittels Marktumlageverfahren auf Unternehmen überwälzt. Unternehmen bezahlen für die Registrierung eines Titels in der Filmdatenbank eine Gebühr. Doch der Aufwand des Videoverbandes im Jugendmedienschutz ist nicht auf diesen Finanzierungsbeitrag beschränkt. Weitere Kosten entstehen z.B. durch die Teilnahme an Vorstandssitzungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, die Arbeit der Mitglieder der eidgenössischen Filmkommission, die Mitarbeit des Verbandes beim BSV und der KKJPD sowie durch Rechtsberatung und externe Kosten. Solchen Formen von Aufwendungen des SVV – aber auch der anderen Verbände – werden in den Budgets nicht als Jugendschutz bezogene Posten gesondert erfasst und können daher nicht beziffert werden.

Grundsätzlich verfügen alle Verbände über ein eigenes Budget, das v.a. aus Mitgliedsbeiträgen gespeist wird. Es bestehen jedoch mit wenigen Ausnahmen keine dezidiert gewidmeten Budgets für

Aktivitäten im Jugendmedienschutz. Eine Ausnahme bildet der SVV, der sein eigenes Label für die Alterskennzeichnung kostenpflichtig vertreibt (Kosten/Sticker). Der Erlös (zuletzt CHF 25'000) steht dem SVV für Jugendschutzaktivitäten zu Verfügung.

Alle Verbände geben an, dass die Bereitschaft besteht, weiterhin Aufwendungen für den Jugendschutz zu übernehmen und bestehende Initiativen zu unterstützen. In den Bereichen Film und Spiele wird jedoch auf eine steigende Finanzierungsproblematik verwiesen. Aufgrund von Umsatzrückgängen im stationären Handel und Veränderungen der Wertschöpfungsstruktur ist die Finanzierung nicht nachhaltig gesichert und eine erhöhte Aufwandsbereitschaft nicht gegeben. Demgegenüber berichten die Verbände in den Bereichen Telekommunikation, Mehrwertdienste und Internet von einer stabilen Finanzierung. Die asut möchte ihr Engagement im Jugendmedienschutz sogar stärker ausbauen.

Aufwendungen für Selbstregulierung entstehen aber nicht nur auf Verbandsebene, sondern auch für die beteiligten Unternehmen bei der Implementierung von Massnahmen und im operativen Betrieb. Unternehmen übernehmen dabei Aufgaben wie die Produktsignalisierung/Alterskennzeichnung, die Abgabekontrolle (Spiele, Filme), die Altersverifikation, die Bearbeitung von Kundenreklamationen (Mehrwertdienste), die Durchführung von NTD-Verfahren (Content-Hoster), die Altersidentifikation und die Implementierung von Zugangssperren bzw. Sperrmöglichkeiten sowie Massnahmen zur Kundeninformation und Jugendmedienschutzberatung (Fernmeldedienstanbieter). Damit sind Aufwand und Kosten verbunden, die vom Umfang und der Qualität der Implementierung abhängen und nicht pauschal beziffert werden können.

### 6.3 Umsetzung und Wirksamkeit der Selbstregulierungsmassnahmen

*Werden die in der Ko- oder Selbstregulierung vorgesehenen Massnahmen umgesetzt? Wie bekannt sind die Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen in der Bevölkerung? Inwiefern orientieren sich Jugendliche/Erwachsene beim Kauf an den Altersempfehlungen?*

Im Film- und im Computerspielesektor umfassen die umzusetzenden Massnahmen die Alterskennzeichnung der Produkte und die Abgabekontrolle im Verkauf.

Sektor	Massnahme	Implementierung	Wirksamkeit
Film und Computerspiele  Beteiligte Trägerorganisationen: SVV, SIEA	Alterskennzeichnung	Keine Daten verfügbar  Vermutung: hohe Verbreitung der Alterskennzeichnung	<i>Elternbefragung:</i> 85% aller Eltern kennen Alterskennzeichnungen  63% orientieren sich zumindest manchmal an Altersempfehlungen  74% finden Alterskennzeichnung nützlich
	Abgabekontrolle	Keine Daten verfügbar	<i>Kauftests:</i> In 47% der Fälle wurden ungeeignete Produkte an Testkäufer abgegeben

**Tabelle 14: Umsetzung der SRI im Film-/Computerspiele Sektor**

Zum Umfang der Alterskennzeichnung liegen keine gesicherten Daten vor. Aufgrund der Teilnahme grosser Studios, Distributoren und Detailhandelsketten an den Selbstregulierungssystemen besteht jedoch Grund zur Annahme, dass die Alterskennzeichnung sehr weit verbreitet ist. Für eine hohe Verbreitung der Alterskennzeichnungen spricht auch, dass 85% aller Eltern die Alterskennzeichnung

kennen. Die Werte für die tatsächliche Nutzung der Alterskennzeichnung liegen nicht ganz so hoch, aber immerhin orientieren sich über 63% der Eltern zumindest manchmal an den Altersempfehlungen (32% immer, 20% häufig, 11% manchmal). In Summe finden fast drei Viertel der Befragten (73%) Altersempfehlungen für Filme und Computerspiele nützlich, 48% aller befragten Eltern finden diese sehr nützlich (im Sinne von passend und hilfreich). Weitere 26% finden Altersempfehlungen etwas nützlich. Insgesamt sprechen diese Daten für eine hohe Verbreitung der Alterskennzeichnung und für einen hohen Nutzen für Eltern von Minderjährigen.

Defizite/Schwächen bestehen bei der Implementierungspraxis im Filmsektor, weil die Signalisierung mit SVV-Altersfreigaben für Konsumenten deutlich schlechter erkennbar ist als die weit verbreitete Signalisierung der FSK. Im Spielesektor stiftet Mehrfachsignalisierung (PEGI, USK) Verwirrung bei Konsumenten. Für Abgabekontrollen im Online-Verkauf fehlen im Filmsektor Vorgaben für die Instrumente der Alterskontrolle.

Die Implementierung der Abgabekontrolle wurde im Rahmen dieser Untersuchung mithilfe von explorativen Testkäufen ermittelt. Die Ergebnisse der Testkäufe zeigen, dass die Systeme der Alterskontrolle nicht einwandfrei funktionieren. Bei insgesamt 108 Testkäufen konnten 14-jährige Jugendliche in 47% der Fälle ein nicht altersadäquates Produkt kaufen. Die Abgabekontrolle funktioniert jedoch bei 18+ Titeln deutlich besser als bei 16+ Titeln. 18+ Produkte konnten in 32% der Kaufversuche bezogen werden, 16+ Titel wurden in 64% der Fälle abgegeben. Im Online-Verkauf konnten 13-jährige Testkäufer ebenfalls in 47% der Kaufversuche Produkte mit einer Altersangabe von 18+ beziehen, obwohl die Online-Shops der Selbstregulierung unterworfen sind. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Jugendschutzmassnahmen der Verkaufsstellen bzgl. Abgabekontrolle sowohl online als auch offline nicht einwandfrei funktionieren. Es bestehen ganz klar Verbesserungspotenziale.

Im Bereich der *Mehrwertdienste* erfordern Jugendschutzmassnahmen die Altersverifikation bei den Nutzern von Diensten der Erwachsenenunterhaltung bzw. vorgelagerte Sperren durch Fernmelde-diensteanbieter (Tab. 15).

Sektor	Massnahme	Implementierung	Wirksamkeit
Telekommunikation/ Mehrwertdienste (MWDA)  Beteiligte Trägerorganisationen: asut, SAVASS	Altersverifikation	Keine Daten verfügbar: Vermutung: schwache Implementierung (Selbstdeklaration)	Keine Daten verfügbar
Telekommunikation/ Mehrwertdienste (FDA)  Beteiligte Trägerorganisationen: asut	Adressierungsgassen und Sperrsysteme	Befragung FDA: umgesetzt	Keine Daten verfügbar: vermutlich hohe Wirkung
	Altersidentifikation bei Vertragsabschluss	Befragung FDA: umgesetzt	
	Überbindung von Verpflichtungen auf MWDA	Befragung FDA: umgesetzt	

**Tabelle 15: Umsetzung der SRI im Mehrwertdienstsektor**

In der Praxis erfolgt die Zugangskontrolle auf der Ebene der Mehrwertdienstleister gemäss Auskunft der Branchenvertreter meist durch eine einfache Selbstdекlaration der Nutzer, die durch falsche Angaben leicht umgangen werden kann. Dementsprechend ist von einer schwachen Implementierung einer Altersverifizierung auszugehen. Generell ist allerdings zu beachten, dass kostenpflichtige Mehrwertdienste für Jugendliche wenig attraktiv sind, weil entsprechende Inhalte kostenlos im Internet verfügbar sind. Insofern ist die Gefährdungslage für Kinder und Jugendliche im Bereich der Telekommunikations-Mehrwertdienste in Bezug auf ungeeignete Inhalte als vergleichsweise gering einzustufen. Der Problematik einer ungenügenden Altersverifikation könnte durch konkretere Vorgaben für den Einsatz effektiver Altersverifikationssysteme begegnet werden, die eine Balance zwischen Wirksamkeit, Praktikabilität und einem adäquaten Datenschutzniveau sicherstellen. Die Selbstregulierungsinitiativen machen dazu jedoch keine konkreten Vorgaben oder praktische Vorschläge.

Vorgelagert sollen im Bereich der Mehrwertdienste Jugendschutz-Massnahmen auch durch Fernmeldedienstanbieter wirken. Zentrale Pfeiler der Implementierung sind technische, vertragliche und organisatorische Massnahmen.

Die Evaluierung zum Stand der Implementierung solcher Massnahmen ergibt, dass die wesentlichen Anforderungen der drei Verhaltenskodizes seitens der Fernmeldedienstanbieter umgesetzt sind. Dies gilt vor allem für die Erkennbarkeit von Mehrwertdiensten durch den definierten Adressierungsraum sowie für Sperrmassnahmen und -möglichkeiten für Dienste mit Erwachsenenunterhaltung. Damit die Sperrmassnahmen greifen, ist eine Erfassung des minderjährigen Nutzers notwendig. Dies wird aktuell nur beim Abschluss von Verträgen für Mobilkommunikation praktiziert und es gibt keine Daten darüber, wie konsequent die Altersidentifikation beim Verkauf durchgeführt wird. Schutzlücken bestehen, wenn das Alter der Nutzer den Fernmeldedienstanbietern nicht bekannt ist. Insgesamt erscheint die Kombination aus Altersidentifizierung, eindeutigen Adressierungsgassen und technischen Blockaden für Kinder und Jugendliche als sehr effektives Instrumentarium für den Jugendmedienschutz im Bereich von Mehrwertdiensten. Mit dem Trend zur Mobilkommunikation – immer mehr Jugendliche verfügen über eigene Mobiltelefone – nimmt die mit diesen Schutzmassnahmen erzielte Wirksamkeit im Bereich der Mehrwertdienste weiter zu. Gleichzeitig bringt der Trend zur Mobilkommunikation jedoch auch vereinfachten und schwerer kontrollierbaren Zugang zu Internetdiensten mit ungeeigneten Inhalten.

Des Weiteren sind die Vorgaben bezüglich der vertraglichen Überbindung von Verpflichtungen zum Jugendschutz an Mehrwertdienstanbieter von den Fernmeldedienstanbietern umgesetzt worden. Alle Fernmeldedienstanbieter verfügen über entsprechende Verträge und Vertragsartikel. Für Fehlverhalten sind adäquate vertragliche Sanktionen vorgesehen. Ein regulatorischer Mehrwert ergibt sich dadurch auf der Ebene der Normdurchsetzung. Neben behördlichen Kontrollen und rechtlichen Sanktionen drohen Anbietern von jugendgefährdenden Mehrwertdiensten potenziell Kontrollen durch Fernmeldedienstanbieter und darauf folgende Vertragsstrafen. Bereits diese Androhung kann eine Wirksamkeit entfalten und Mehrwertdienstleister zu einem vertragskonformen Verhalten animieren. Ob darüber hinaus ein zusätzlicher, praktischer und regulatorischer Mehrwert erzielt wird, hängt davon ab, ob die Einhaltung der Vorgaben de facto kontrolliert und ob Fehlverhalten sanktioniert wird.

Im *Internetsektor* werden mit der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz und dem Code of Conduct Hosting verschiedene Massnahmen festgelegt, die von den Internet-Service-Providern und Internet-Hosting-Providern umgesetzt werden sollen (Tab. 16).



Sektor	Massnahme	Implementierung	Wirksamkeit
Internet  Beteiligte Trägerorganisationen: simsa, asut	Notice-and-Take-Down-Verfahren	Keine Daten verfügbar	Keine Daten verfügbar: vermutlich niedrige Wirksamkeit für Jugendschutz
	Kontrolle Chatrooms	Nicht implementiert	Keine Wirksamkeit, weil nicht implementiert
	KOBik-Liste	Befragung FDA: umgesetzt	Vermutlich hohe Wirksamkeit, weil auf Systemebene implementiert
	Kontrolle Hosting	Befragung FDA: Swisscom umgesetzt; andere n/a	Wirkungsbereich auf die Swisscom beschränkt
	Bereitstellung von Jugendschutzfiltern	Befragung FDA: unterschiedlich umgesetzt	<i>Elternbefragung:</i> 53% jener Eltern, deren Kinder Tablet, Mobiltelefon oder PC nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten werden Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen installiert (23%)  Die Nutzung der Download-Filter, die von FDA angeboten werden liegt unter 10%
	Kundeninformation	Befragung FDA: unterschiedlich umgesetzt	<i>Elternbefragung:</i> Keine umfassenden Daten, aber laut Elternbefragung in 71% der Fälle keine Beratung beim Kauf eines Mobiltelefons für Kinder/Jugendliche

Tabelle 16: Umsetzung der SRI im Internet Bereich

Der Code of Conduct der simsa trat erst 2013 in Kraft, ist somit relativ neu und als unverbindliche Leitlinie für Content-Hoster konzipiert. Wie viele Hosters das Notice-and-Take-Down-Verfahren derzeit praktisch nutzen, ist nicht bekannt. Zum Stand der Implementierung liegen somit für den CCH keine Erkenntnisse vor. Die Auswirkungen auf den Jugendschutz sollten jedoch nicht überschätzt werden. Der Verhaltenskodex fokussiert auf unzulässige Inhalte. Laut Einschätzung der simsa auf Basis früherer Reklamationen betreffen ca. 40% der beanstandenden Inhalte Urheberrechtsverletzungen und weitere 40% die Verletzungen von Persönlichkeitsrechten. Beide Bereiche haben, wenn überhaupt, nur eine geringe Relevanz für den Jugendschutz.

Der Stand der Implementierung der asut-Brancheninitiative wurde im Rahmen dieses Projekts mit Hilfe einer Befragung der vier teilnehmenden Unternehmen ermittelt. Das Ergebnis zeigt, dass in vielen der Themenbereiche Implementierungsschritte gesetzt wurden. Laut Angaben der Unternehmen haben alle vier Provider die Liste der KOBik in ihre Systeme implementiert und damit den Zugang zu kinderpornografischen Seiten gesperrt. Vorgaben zur Kontrolle von Chaträumen und Content-Hosting sind hingegen nicht für alle Unterzeichner der Initiative relevant. Aktuell betreiben die Unternehmen keine eigenen Chaträume und lediglich die Swisscom bietet Webhosting-Dienste an. Massnahmen zum Jugendschutz sind dabei seitens der Swisscom entsprechend den Vorgaben der Brancheninitiative implementiert. Swisscom interveniert praktisch v.a. aufgrund von Notices. Alle Unternehmen arbeiten mit Stakeholder-Gruppen aus dem Bereich Jugendmedienschutz zusammen und unterstützen Organisationen zumindest auf Anfrage durch die Zurverfügungstellung von Experten. Bei einigen Unternehmen erfolgen ein regelmässiges Engagement (z.B. UPC Cablecom am Internet Day) und

strukturelle Kooperationen (z.B. Sunrise durch eine Zusammenarbeit mit Pro Juventute). Besonders vielfältige Initiativen werden vom Marktführer Swisscom in Kooperation mit unterschiedlichen Organisationen verfolgt.

Die Brancheninitiative versucht v.a. im aufklärenden, informierenden Bereich Massnahmen zu ergreifen. So können alle Unternehmen auf Rückfrage hin einen Jugendmedienschutz-Beauftragten benennen, der jedoch in den Internetauftritten für Kunden nicht immer deutlich erkennbar ist. In den Internetauftritten aller Unternehmen werden Kundeninformationen zum Thema Jugendschutz angeboten. Nicht alle Anbieter verfügen jedoch über Hard-Copy-Broschüren/Ratgeber zum Thema Jugendmedienschutz, die an Verkaufsstellen aufgelegt werden könnten. Das Verkaufs- und Beratungspersonal ist bei allen Unternehmen dahingehend geschult, bei Bedarf auf Jugendschutzinformationen der Unternehmen hinzuweisen. Überprüfungen der Beratungsleistung sind nur in wenigen Fällen vorgesehen. Und obwohl die Branchenvereinbarung zum Jugendmedienschutz eine gute Jugendschutzberatung an den Verkaufsstellen propagiert, sind 71% der Eltern beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind nicht hinsichtlich der Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden. Nur 6% der Eltern geben an, beim Kauf des Mobiltelefons für ihr Kind umfassend und kompetent über Möglichkeiten zum Jugendschutz beraten worden zu sein.

Mit der Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz sind Unternehmen angehalten, ihren Kunden wirksame Kinderschutz-Software zum Download oder in anderer geeigneter Form zur Verfügung zu stellen. Die Dienstanbieter kommen dieser Selbstverpflichtung nach. Alle vier Internet-Service-Provider bieten entweder selbst Filtersoftware im Rahmen ihrer Dienstleistungen an (F-Secure Internet Security) oder verlinken in ihren Internetauftritten auf Schutzprogramme. Die Nutzung der zum Download zur Verfügung gestellten Programme durch die Kunden der Unternehmen ist jedoch gering (<10%). Auch die Ergebnisse der Elternbefragung in dieser Untersuchung zeigen, dass Jugendschutzfilter noch längst nicht flächendeckend im Einsatz sind. Nur 53% jener Eltern, deren Kinder Computer, Tablet oder Mobiltelefone nutzen, haben zumindest auf einem dieser Geräte einen Jugendschutzfilter installiert. Am wenigsten werden Jugendschutzfilter auf Mobiltelefonen installiert (23%).

Das Vertrauen der Eltern in Jugendschutzfilter ist hoch. Mehr als die Hälfte der befragten Eltern (56%) findet, dass Jugendschutzfilter dazu geeignet sind, um Kinder vor Gefahren im Internet zu schützen. Nur 11% der befragten Eltern denken nicht, dass Filterprogramme dafür geeignet sind. In internationalen Vergleichen von Jugendschutzsoftware im Rahmen der SIP-Bench-Tests zeigt sich jedoch, dass dieses Vertrauen nicht gerechtfertigt ist. Sämtliche getesteten Produkte erreichen in puncto Effektivität nur niedrige Werte (<2 von 4) und schneiden schlecht ab. Die von den wichtigsten Schweizer ISPs zur Verfügung gestellte Software F-Secure Internet Security liegt dabei lediglich im hinteren Mittelfeld (Platz 13 von 21 getesteten Produkten). Bezüglich der Effektivität sollten die Leistungen der Filtersoftware nicht überschätzt werden. Ein blindes Vertrauen in technische Lösungen scheint daher nicht angebracht. Keinesfalls kann Jugendschutzsoftware andere Massnahmen ersetzen, wie z.B. die Förderung der Medienkompetenz oder Aktivitäten der Unternehmen und Branchen im Bereich des Jugendmedienschutzes.

*Wie werden die Umsetzung und die Einhaltung der Regeln überprüft? Wie wird gegen Verstösse vorgegangen?*

Selbstregulierungsinitiative	Regulierungsprozess: Aktive Kontrolle	Regulierungsprozess: Sanktionierung	Regulierungsprozess: Überprüfung/Review
Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste  Trägerorganisation: asut	Keine aktive Kontrolle	Keine Sanktionierung	Überprüfung/Review: unregelmässig, in Reaktion auf neue rechtliche Rahmenbedingungen (v.a. FDA)
Ehrenkodex des Branchenverbandes der Mehrwertdienstleister (SAVASS)  Trägerorganisation: SAVASS	Aktive Kontrolle: SAVASS (Stichproben durch Geschäftsführung)	Sanktionierung: SAVASS-Vorstand  Sanktionsfähigkeit: Ausschluss aus dem Verband	Überprüfung/Review: erfolgt nicht
Code of Conduct mobile Mehrwertdienste	Keine aktive Kontrolle	Keine Sanktionierung	Überprüfung/Review: regelmässig jährlich (durch FDA); Revisionen in Reaktion auf neue rechtliche Rahmenbedingungen
SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz  Trägerorganisation: SIEA	Aktive Kontrolle: SIEA (Testkäufe)	Sanktionierung: SIEA/PEGI Ausschuss  Sanktionsfähigkeit: Abmahnung, Busse, Ausschluss, Lieferstopp	Überprüfung/Review: jährlich Testkäufe; Revisionen des Codes praktisch bei Bedarf
movie-guide Code of Conduct  Trägerorganisation: SVV	Keine aktive Kontrolle	Sanktionierung: SVV Sanktionsausschuss  Sanktionsfähigkeit: Abmahnung, Busse, Ausschluss, Lieferstopp	Überprüfung/Review: nicht festgelegt; Revisionen praktisch bei Bedarf
Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz bei Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft  Trägerorganisation: asut	Aktive Kontrolle: Prüfung zum Stand der Implementierung (bis 2011)	Keine Sanktionierung	Überprüfung/Review: Vorgehen jährlich, praktisch seit 2011 nicht mehr durchgeführt
Code of Conduct Hosting (CCH)  Trägerorganisation: simsa	Keine aktive Kontrolle, bzw. nur bei Trägern des Gütesiegels „Swiss Quality Hosting“	Keine Sanktionierung, bzw. nur bei Trägern des Gütesiegels „Swiss Quality Hosting“	Überprüfung/Review: erstmals vorgesehen für 2014

**Tabelle 17: Überprüfung der Umsetzung/Einhaltung der Regeln der SRI**

Idealtypisch sollten Massnahmen der Selbstregulierung mit ihrer Implementierung wirken. Ob dies der Fall ist, kann durch eigene Kontrolle festgestellt werden oder durch die Offenheit für Beschwerden, die auf Fehlverhalten aufmerksam machen.

### **Kontrolle**

Die untersuchten Initiativen unterscheiden sich im Hinblick auf die Kontrollaktivitäten der Verbände stark voneinander. Bei 5 der 7 Trägerorganisationen sind keine Kontrollmechanismen vorgesehen, um die Implementierung aktiv und systematisch zu prüfen. Regelmässige, systematische Kontrollen erfolgen nur durch die SIEA in Form von jährlichen Testkäufen. Im Filmbereich führt der SVV selbst keine Kontrollen durch und verweist auf die Professionalisierung der Unternehmen/Detailhändler, die über eigene Kontrollstrukturen verfügen.

Im Mehrwertdienstsektor überprüft die SAVASS ihre Mitglieder laut eigener Auskunft stichprobenmässig, macht jedoch keine konkreten Angaben zu Frequenz und Umfang der Kontrollen. Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz sieht einen jährlichen Review vor. Dabei wurde u.a. die Implementierung von Massnahmen zum Jugendschutz bei den Fernmeldedienstanbietern überprüft. Bei anderen Initiativen im Mehrwertdienstsektor erfolgt keine aktive Kontrolle durch Verbände. Und auch die Fernmeldedienstanbieter kontrollieren Mehrwertdienstleister nur in wenigen Fällen proaktiv ohne konkreten Anlass. Eine Ausnahme bildet Swisscom, die bei mobilen Mehrwertdiensten neue Angebote von neuen Partnern prüft. Hauptgrund für den Verzicht auf proaktive Kontrollen ist die hohe Anzahl an Angeboten und Anbietern im Mehrwertdienstsektor. Im Internetbereich überprüft ebenfalls die Swisscom die von ihr gehosteten Inhalte bei der initialen Aufschaltung stichprobenweise aufgrund verdächtiger Domain-Namen. Ein konsequentes Monitoring wird jedoch nicht durchgeführt.

### **Beschwerdemanagement**

Alternativ zu eigenen Kontrollen können auch Beschwerden als Kontrollquelle herangezogen werden. Alle Trägerorganisationen geben an, Beschwerden entgegenzunehmen und solchen auch nachzugehen. In der Regel wird dann anlassbezogen versucht, eine Einigung zwischen dem Beschwerdeführer und dem Unternehmen zu finden und Fehlverhalten gegebenenfalls zu korrigieren. Über gut sichtbare Beschwerdestellen und ein professionelles Beschwerdemanagement verfügen jedoch die wenigsten Trägerorganisationen. Lediglich der SVV macht auf seiner Website explizit auf die Beschwerdemöglichkeit aufmerksam. Aufgrund des geringen Bekanntheitsgrades sind die Verbände keine geeigneten Anlaufstellen und die Anzahl der an Verbände adressierten Beschwerden ist gering. Die SIEA kooperiert deshalb im Bereich von Beschwerden mit Konsumentenschutzorganisationen. Trotzdem werden nur selten Beschwerden eingebracht. Im Film- und Spielesektor wird dies von den Verbänden auf mangelndes Interesse und mangelnde Bekanntheit zurückgeführt. Die geringe Anzahl an Beschwerden dürfte auch damit zusammenhängen, dass der Schaden in Folge eines Fehlverhaltens im Einzelfall (z.B. falsche Produktkennzeichnung, fehlerhafte Abgabekontrolle) von den Betroffenen (z.B. Eltern) als zu gering eingeschätzt wird, um den Aufwand einer Beschwerde in Kauf zu nehmen.

Im Bereich der Mehrwertdienste kann hingegen ein finanzieller Schaden von den Betroffenen als beträchtlich wahrgenommen werden. Beschwerden sind dann primär an Dienstanbieter zu richten. Darüber hinaus besteht mit der Schlichtungsstelle ombudscom eine gut sichtbare Beschwerdestelle. Die Bekanntheit der ombudscom resultiert aus der rechtlichen Verpflichtung für Fernmeldedienstanbieter, ihre Kunden mit der Rechnungslegung auf die Schlichtungsstelle hinzuweisen.

## Sanktionsfähigkeit

Weiterhin stellt sich die Frage, wie bei möglichem Fehlverhalten vorgegangen wird. Sind organisatorische Vorkehrungen für *Sanktionierungen* getroffen? Über welche Sanktionsfähigkeit und Instrumente verfügen die Organisationen und wie erfolgt die Sanktionierung in der Praxis?

Über eigens eingerichtete Sanktionsgremien verfügen der SVV (Sanktionsausschuss) und die SIEA (SIEA/PEGI Ausschuss). Während sich der SVV-Ausschuss nur aus Industrievertretern zusammensetzt, sind im SIEA/PEGI-Ausschuss auch Konsumentenvertreter und Pädagogen eingebunden.

Die Initiativen unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer Sanktionsfähigkeit: Alle Initiativen verfügen über Möglichkeiten zur Ermahnung und können Korrekturen von Fehlverhalten einfordern. In einigen Verbänden kann auch ein Ausschluss aus dem Verband möglich sein (z.B. SAVASS). Über weitreichendere und stärker differenzierte Sanktionsinstrumente verfügen nur der SVV und die SIEA. In deren Sanktionsregimes sind auch Bussen und die Verhängung eines temporären Lieferstopps möglich. Damit stehen den beiden Verbänden differenzierte, formal weitreichende und effektive Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Der Code of Conduct Hosting stellt für die meisten Unternehmen eine freiwillig zu nutzende Richtlinie für NTD-Verfahren dar. Damit ist auch keine Grundlage für Sanktionen gegeben. Die Ausnahme bilden die wenigen Träger des Gütesiegels Swiss Quality Hosting, für die der Code verbindlich ist und denen der Entzug des Gütesiegels bei fehlender Einhaltung droht.

Im Bereich der Mehrwertdienste ist zu beachten, dass Sanktionen aufgrund der vertraglichen Verpflichtungen der Mehrwertdienstleister gegenüber Fernmeldediensteanbietern möglich sind. Die Fernmeldediensteanbieter verfügen über Standardverträge, die differenzierte Sanktionen bei Fehlverhalten vorsehen. Massnahmen sind Abmahnungen, die Sistierung von Zahlungen, die Sperre von Diensten und die Kündigung von Verträgen.

## Sanktionspraxis

Bei der Sanktionspraxis zeigt sich kein einheitliches Bild. Insgesamt ist die Anzahl der Fälle, in denen Sanktionierungen vorgenommen werden, gering.

Die SIEA machte von ihren Sanktionsinstrumenten am stärksten Gebrauch. Mehrere Händler, bei denen Produktkennzeichnung oder Verkaufskontrolle nicht den Vorgaben des Verhaltenskodex entsprachen, wurden mit einem Lieferstopp durch Distributoren belegt, die dem Verhaltenskodex angeschlossen sind.

Beim SVV erfolgten noch keine Sanktionierungen. Der Verband versucht, Fehlverhalten zu korrigieren, nicht zu sanktionieren.

Der SAVASS steht als formales Sanktionsinstrument lediglich der Ausschluss aus dem Verband zur Verfügung, der kurz nach der Verbandsgründung gegenüber Mitgliedern zum Einsatz kam, die den Ehrenkodex nicht unterzeichnen wollten. Später wurde in einem konkreten Fall ein Mitglied aus dem Vorstand der SAVASS entlassen, aber nicht aus dem Verband ausgeschlossen.

Im Fall von simsa und asut verfügen die Verbände auf Basis der Verhaltenskodizes über keine Sanktionsfähigkeit.

Fernmeldediensteanbieter verfügen über Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mehrwertdiensteanbietern und nehmen Sanktionierungen auch in der Praxis vor. Diese wurden jedoch nicht aufgrund von Vergehen gegen Jugendschutzbestimmungen getroffen, sondern vor allem aufgrund von Betrug.

### Überprüfung/Evaluierung

Idealtypisch sollten Selbstregulierungsinitiativen einer regelmässigen *Überprüfung (Evaluierung, Review)* unterzogen werden. Es sollte geprüft werden, ob die Ziele der Initiative erreicht werden, wo Schwächen festzustellen sind und wo Verbesserungspotenzial liegt. Verhaltenskodizes sollten revidiert werden, um Schwächen zu beseitigen oder neuen Herausforderungen zu begegnen.

Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen, dass umfassende Überprüfungen der Zielerreichung durch die Initiativen selten sind. Die Verhaltenskodizes werden jedoch von vielen Verbänden regelmässig revidiert. Dies geschieht vor allem, um die Kodizes neuen rechtlichen Anforderungen anzupassen.

Bei der SIEA fungieren die regelmässigen Verkaufskontrollen als Instrument zur Überprüfung der Zielerreichung und der SIEA/PEGI Code of Conduct wurde bereits zwei Mal überarbeitet. Bei der SAVASS wurde die Zielerreichung noch nicht überprüft und der Ehrenkodex wurde seit 2006 noch nicht überarbeitet.

Die Brancheninitiative für verbesserten Jugendschutz sieht eine jährliche Umsetzungskontrolle und Evaluation vor. Praktisch wurde die Initiative zunächst jährlich überprüft. Seit dem Austritt von UPC Cablecom, Sunrise und Orange aus der asut wurde diese Überprüfung jedoch nicht mehr durchgeführt. Die Vorgaben der Brancheninitiative wurden seit 2008 noch nicht überarbeitet.

Beim movie-guide Code of Conduct, der Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste und dem Code of Conduct mobile Mehrwertdienste hat bis dato keine umfassende Erfolgskontrolle/Evaluierung stattgefunden. Die drei Kodizes wurden aber revidiert und an neue regulatorische Rahmenbedingungen angepasst.

Beim Code of Conduct Hosting, der erst 2013 in Kraft gesetzt wurde, fand ebenfalls noch keine Evaluierung statt. Eine erste Evaluierung der Initiative soll 2014 erfolgen. Mittels einer Mitgliederbefragung soll festgestellt werden, wie viele Unternehmen das NTD-Verfahren anwenden und welche praktischen Erfahrungen damit gemacht wurden.

#### *Wird die Selbstregulierung der Branche von staatlicher Seite überwacht? Falls ja, wie?*

Die Überwachung von Selbstregulierungsinitiativen kann nicht nur durch diese selbst erfolgen. Kontrollfunktionen können auch von anderen Stakeholdern wahrgenommen werden, beispielsweise von staatlichen Stellen. Die Analyse zeigt jedoch, dass dies bei den untersuchten Selbstregulierungsinitiativen kaum der Fall ist.

Staatliche Überwachung im Sinn einer formalrechtlichen „Aufsicht“ findet kaum statt. Bei den hier untersuchten Selbstregulierungsinitiativen besteht lediglich für die Zuteilung und Verwaltung von Kurznummern eine einseitig, explizite rechtliche Grundlage, mit der diese Aufgabe und entsprechende Pflichten (inkl. Jugendschutz) an private Akteure delegiert werden. Weil eine Rechtsgrundlage besteht, existiert auch eine Grundlage für eine Aufsicht. Diese obliegt gemäss Art. 13i AEFV dem BAKOM, das z.B. die erteilten Genehmigungen wieder entziehen kann. Laut Auskunft des BAKOM

findet jedoch keine Kontrolle des Code of Conduct und der Umsetzungsmassnahmen statt. Die Aufsicht des BAKOM im Mehrwertdienstsektor beschränkt sich auf die Kontrolle der Einhaltung rechtlicher Anforderungen.

Für andere Selbstregulierungsinitiativen bestehen keine explizit einseitigen rechtlichen Grundlagen, die eine direkte staatliche Aufsicht der Initiativen begründen würden. Die Umsetzung der Selbstregulierung wird nicht von staatlichen Stellen geprüft. Unternehmen unterliegen jedoch den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften, die meist auch als Orientierungsnorm für die Selbstregulierungsinitiativen fungieren.

Andere Formen einer „staatlichen Überwachung“ lassen sich aus den Formen der staatlichen Involvement ableiten (siehe 6.1). Die mit Experten, Behörden- und Branchenvertretern besetzte Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film kann Alterseinstufungen der Industrie korrigieren. Im Bereich der Computerspiele sind Behördenvertreter in den PEGI-Rat eingebunden und Verhaltenskodizes werden mitunter Behörden wie dem BAKOM oder der WEKO vor der Inkraftsetzung zur Begutachtung vorgelegt (z.B. movie-guide, SIEA/PEGI Code of Conduct, Branchenvereinbarung Telekommunikations-Mehrwertdienste). Schliesslich kann auch die hier vorliegende Evaluierung im Auftrag einer Behörde (BSV) als eine Form der Überwachung der Selbstregulierungsinitiativen betrachtet werden. Ähnliche Überprüfungen der Selbstregulierung sind von staatlichen Organen bislang noch nicht veranlasst worden.

*Welche Erkenntnisse bestehen bezüglich der Höhe des Anteils Minderjähriger, die nicht geeignete Medieninhalte konsumieren und über welche erhalten Kanäle sie diese Medieninhalte?*

Zur Abschätzung der Wirksamkeit einer Selbstregulierung dient auch die Analyse der Mediennutzung. Im Rahmen der Evaluierung der Selbstregulierungsinitiativen wurden Studien gesichtet und hinsichtlich der Frage analysiert, wie viele Minderjährige ungeeignete Inhalte nutzen und woher sie diese Inhalte beziehen.

## **Videospiele**

Laut JAMES-Studie (2012) spielen in der Schweiz 68% der Jugendlichen im Alter von 12 bis 19 Jahren Videospiele. 70% davon haben schon einmal ein Spiel gespielt, dass nicht ihrem Alter entsprach. Bezugsquellen für diese Spiele wurden für die Schweiz nicht erhoben.

Ähnliche Daten liegen für Deutschland vor: Laut Ergebnissen der JIM-Studie (2012) haben in Deutschland zwei Drittel (63%) aller Nutzer von Computer-, Konsolen- und Online-Spielen im Alter von 12 bis 19 Jahren bereits Spiele gespielt, für die sie eigentlich zu jung waren. Der Wert liegt bei Jungen (83%) deutlich über dem der Mädchen (34%). Laut KIM-Studie (2012) haben 44% der Kinder im Alter 6 bis 13 Jahren in Deutschland schon einmal ein Spiel genutzt, für das sie eigentlich zu jung waren. Bezüglich der Bezugsquellen wird angegeben, dass der Grossteil der 6 - 13-jährigen die Spiele in der Regel von ihren Eltern geschenkt bekommt (74% Mutter; 71% Vater). 29% leihen sich Spiele von Anderen. Zwei Fünftel (46%) kaufen die Spiele selbst von ihrem Taschengeld. Knapp zwei Fünftel der Kinder bekommen Spiele von Freunden geschenkt oder tauschen diese mit ihnen (40% bzw. 41%). 17% bekommen ihre Spiele von Geschwistern.

Laut Ergebnissen der Studie Kinder und Jugendliche in Deutschland (2007/08) führen 50% der Jugendlichen (4. und 9. Klasse) an, zumindest selten Gewaltspiele gespielt zu haben. Über ein Drittel

(37%) der Neuntklässler besitzt selbst Spiele mit einer Altersfreigabe ab 18 Jahren. Jungen besitzen diese Spiele deutlich häufiger als Mädchen (60% zu 12%); 57% der Besitzer von Spielen ab 18 Jahren gaben an, sie von Freunden erhalten zu haben. Ein Drittel (33%) berichtete, die Spiele selbst gekauft zu haben. Das Internet ist die dritt wichtigste Bezugsquelle für Spiele (32%). Jeweils etwa jeder fünfte Befragte gab an, die Spiele ab 18 Jahren vom Vater (22%) oder der Mutter (19%) erhalten zu haben. 15% spielen Spiele ab 18 bei Freunden.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Verbreitung von Videospielen unter Kindern und Jugendlichen sehr hoch ist. Die Nutzung von ungeeigneten Spielen ist nach Altersgruppen unterschiedlich. Über zwei Drittel der Jugendlichen (12-19, DE/CH) und 44% der Kinder (6-13, DE) geben an, dass sie schon mal Spiele gespielt haben, für die sie eigentlich noch zu jung waren. Hauptbezugsquellen für ungeeignete Spiele sind bei jüngeren Nutzern die Eltern, bei älteren Nutzern sind es Freunde. Trotzdem spielt auch der Spielehandel eine wichtige Rolle. Zwei Fünftel der Kinder (6-13, DE) kaufen die Spiele selbst von ihrem Taschengeld. Ein Drittel der Jugendlichen (12-19, DE) gibt an, Spiele mit Altersfreigaben ab 18 Jahre selbst gekauft zu haben.

## Filme

Laut Ergebnissen der Studie Kinder und Jugendliche in Deutschland (2007/08) gaben fast neun von zehn Schülern (88%) an, selten Horrorfilme zu sehen, 79% sehen selten sonstige Filme ab 18 Jahren. 92% aller Jugendlichen sehen eines dieser Formate selten. Zudem gibt es einen hohen Anteil an Jungen, die häufiger Erotikfilme (13%) oder Pornofilme (21%) konsumieren. Über ein Viertel (29%) der Befragten gab zudem an, dass die Eltern nicht nur ein geringes Interesse am altersgefährdenden Filmkonsum ihrer Kinder haben, sondern diesen auch noch aktiv unterstützen, indem sie diese Videos kaufen oder leihen.

## Mobiltelefon (Pornografie und Gewalt)

Von den befragten Jugendlichen der JAMES-Studie (2012, Handy n=1112) hat jeder Zehnte schon einmal einen Pornofilm auf das Mobiltelefon geschickt bekommen. Jungen erhalten dabei rund zehnmal häufiger Pornofilme auf das Mobiltelefon geschickt als Mädchen. 7% haben bereits ein gewalttätiges Video via Handy geschickt bekommen (vgl. JAMES-Studie 2012). Aktiv hat nur ein kleiner Teil der Befragten bisher Pornos (3%) oder Brutalo-Videos (2%) verschickt. Die Studie macht keine Aussagen darüber, über welche Kanäle Jugendliche an Handyinhalte gelangen, die nicht für ihr Alter freigegeben bzw. geeignet sind.

## Mehrwertdienste

Für den Bereich der *Mehrwertdienste* existieren keine gesicherten Daten zur Anzahl der Minderjährigen, die Zugang zu Angeboten der Erwachsenenunterhaltung erhalten. Ein Grund dafür ist, dass Fälle im Bereich der Erwachsenenunterhaltung von Mehrwertdienstleistern häufig kulant gelöst werden, um Konflikte mit dem Jugendschutz zu vermeiden. Generell ist allerdings zu beachten, dass kostenpflichtige Mehrwertdienste für Jugendliche wenig attraktiv sind, weil kostenlose Inhalte im Internet verfügbar sind. Insofern ist die Gefährdungslage für Kinder und Jugendliche im Bereich der Telekommunikations-Mehrwertdienste in Bezug auf ungeeignete Inhalte als vergleichsweise gering einzustufen. Deutlich mehr Gefahren für Kinder und Jugendliche gehen von der Nutzung von Internetdiensten aus.



Sowohl im Internet als auch bei Mehrwertdiensten bestehen Risiken aufgrund überhöhten Kosten durch die Nutzung von kostenpflichtigen Dienstleistungen, zum Beispiel bei Computerspielen. Nur ein Teil davon fällt in den engen Bereich der Mehrwertdienste, die über Fernmeldedienstanbieter verrechnet werden (Webbilling). Andere Abrechnungsformen liegen, mit Ausnahme von Transparenzvorschriften, nicht im Schutzbereich der Mehrwertdienst-Regulierung.

Studienübergreifend<sup>176</sup> lässt sich festhalten, dass der Zugang zu ungeeigneten Inhalten, wie beispielsweise Gewalt oder Pornografie, ob nun für Kinder oder Jugendliche – erwünscht oder unerwünscht – durch die technologische Entwicklung und die Verbreitung mobiler Geräte wie Smartphones/Tablets und dem „always on“ leichter wird. Aufgrund der autonomen und vielfältigeren Zugangsmöglichkeiten und deren Verbreitung durch das Internet wird eine Zugangskontrolle zu diesen Inhalten deutlich erschwert. Über welche Kanäle Kinder und Jugendliche an ungeeignete Inhalte gelangen, ist nicht immer klar ausgewiesen. Festzuhalten ist aber, dass der Zugang sowohl über Freunde/Bekannte, Eltern oder über Web-2.0-Portale (z.B. Tauschbörsen, Streamingseiten) oder Werbung (Pop-Ups) im Internet erfolgt.

*Sind die gegebenen Selbstregulierungsmassnahmen der Branchen ein angemessener, zielorientierter Beitrag für den Jugendmedienschutz?*

Um festzustellen, ob die Selbstregulierungsinitiativen einen zielorientierten Beitrag für den Jugendmedienschutz leisten, wird untersucht, welche Risikobereiche die Initiativen adressieren und welche nicht. Als analytische Grundlage für die Überprüfung dient die Systematik von Problemlagen von Dreyer et al. (2013, 4) mit der Risiken für Kinder und Jugendliche strukturiert und bewertet werden (Tabelle 18).

Die Bewertung des Risikos erfolgt bei Dreyer et al. (2013, 57) u.a. mit Hilfe von Ansätzen des Risikomanagements. Dabei wird das Gefährdungspotenzial ermittelt, indem die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos mit der potenziellen Schadenshöhe auf Seiten des Kindes kombiniert wird. Dies ermöglicht eine Gewichtung von Risiken, wie in der Systematik dargestellt ist.

Dreyer et al. (2013, 60) identifizieren mit Hilfe dieser Zugangsweise drei Problemfelder mit besonders hohem Risiko, welche folglich auch vom Jugendmedienschutz prioritär behandelt werden sollten:

- Ungeeignete standardisierte Inhalte (Gewalt, Sexualität), denen Kinder und Jugendliche als Rezipienten ausgesetzt sind;
- Risiken im Bereich des Datenschutzes, die für Kinder und Jugendliche in ihrer Rolle als Marktteilnehmer bestehen, namentlich die Intransparenz bezüglich der Verwendung oder Weitergabe der eigenen Daten durch Kinder und Jugendliche;
- Risiken durch Einschüchterung, Schikanen, Cyberbullying und gefährliche Kontakte (Pädophilie), denen Kinder in ihrer Rolle als Kommunikationsteilnehmer zum Opfer fallen können.

---

<sup>176</sup> James-Studie (2012, CH); EU-Kids-Online-Studie Schweiz (2012; CH); EU-Kids-Online-Studie (2011; EU); Kinder und Jugendliche in Deutschland (2007/8, D); JIM-Studie (2012, D); KIM-Studie (2012, D).

Art der Problemlage			Anbieterbezogene Problemlagen		Kommunikationsbezogene Problemlagen	
			Standardisierte Inhalte	Individualisierte Anbieterkontakte	Individualisierte Kontakte mit Anderen	Handlungen des Kindes
Rolle des Kindes			<i>Kind als Rezipient</i>	<i>Kind als Marktteilnehmer</i>	<i>Kind als Kommunikati-onsteilnehmer</i>	<i>Kind als Akteur</i>
Risikodimension	Wertebezogene Risiken	<b>Gewalt</b>	Gewalthaltige, bedrohliche, hasserfüllte Inhalte	Druckausübung (z.B. Inkasso), Bedrohung mit vertraglichen Sanktionen	Belästigung, Schikane, Einschüchterung durch Andere, Cyberbullying (Opfer)	Belästigung oder Einschüchterung Anderer, Cyberbullying (Täter)
		<b>Sexualität</b>	Pornografische oder unerwünschte sexuelle Inhalte	Erotik-Spam	Anzügliche Botschaften von Anderen, Kontakte mit Pädophilen	Sexuelle Belästigung Anderer, Erstellung und Veröffentlichung pornographischen Materials
		<b>Sonstige</b>	Rassismus, verzerrte oder irreführende Informationen und Ratschläge (z.B. zu Drogen, Anorexie, Selbstschädigungen)	Wertebezogene Konsumenten- bzw. Vertragspartnerappelle	Anstiftung durch Andere zu Selbstschädigungen oder sozialem bzw. kriminellen Fehlverhalten	Veröffentlichung problematischer Inhalte z. B. zu Suizid oder Anorexie, Aufforderung zu Nachahmung
	<b>Kommerzielle Risiken</b>		Werbung, Sponsoring, Schleichwerbung, Spam	Micro-Payments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen, Betrug, Irreführung	Gruppendruck, Reziproker Druck (Social Games)	Illegale Uploads, schädliche Downloads, Hacking, Glücksspiel
	<b>Exzessive Nutzung</b>		Dramaturgische Gestaltungsmittel, die exzessive Nutzung fördern	Flatrates, Bonuspunkte und Rabatte	Gruppendruck, Wettbewerb	Selbst gesetzter Leistungsdruck, Vernachlässigung alternativer Aktivitäten
	<b>Personenbezogene Daten</b>		/.	Intransparenz bzgl. der Verwendung oder Weitergabe eigener Daten	Ausspionieren und Sammeln persönlicher Daten durch Kommunikationspartner	Problematische Formen der Selbstdarstellung (Drogen, politische Einstellung, sexuelle Orientierung)

Legende:



= akute Handlungsfelder

= weitere wichtige Handlungsfelder

**Tabelle 18: Systematik von Problemlagen (Dreyer et al. 2013)**

Darauf aufbauend kann untersucht werden, welche der Risikodimensionen von den Selbstregulierungsinitiativen in der Schweiz erfasst werden, und ob die Zielsetzungen der Initiativen die (prioritären) Risiken adressieren.

Der Überblick zu den Selbstregulierungsinitiativen in der Schweiz zeigt, dass die Dimensionen Datenschutz und exzessive Nutzung nicht mit konkreten selbstregulatorischen Massnahmen zum Jugendmedienschutz adressiert werden. Lediglich die vorgesehene Kundeninformation durch die asut Brancheninitiative könnte diese Risikodimensionen beinhalten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Informationsmassnahmen keinen „regulatorischen“ Charakter haben und es sich daher nicht um einen „regulatorischen“ Jugendmedienschutz handelt.

Vor allem die Defizite im Datenschutz sind vor dem Hintergrund der Problemlagenanalyse eine wichtige Lücke, weil der Datenschutz als einer der drei Risikobereiche gilt, die eine prioritäre Beachtung erfordern. Regulatorische Vorkehrungen zum Datenschutz werden ausserhalb der Selbstregulierungsinitiativen gesetzt, die hier untersucht wurden. Beispielsweise in staatlichen Datenschutzgesetz-

zen, Gütesiegelsystemen der Industrie oder Massnahmen auf betrieblicher Ebene (Selbstorganisation). Solche Vorkehrungen, ob staatlich oder privat, sind zumeist jedoch nicht speziell auf den Jugendschutz ausgerichtet.

Das Problem der exzessiven Nutzung wird von den Selbstregulierungsinitiativen ebenfalls nicht adressiert. In diesem Risikofeld werden in der Regel technische Lösungen (z.B. Zeitsperren) von den Herstellern angeboten. Unternehmensübergreifende Initiativen zur Verhinderung exzessiver Nutzung sind nicht bekannt.

Die Verhaltenskodizes von SVV und SIEA in den Bereichen Film und Computerspiele dienen vor allem dem Schutz vor Erotik/Pornografie und Gewalt (und anderen wertbezogenen Risiken). Diese zählen gemäss der Analyse von Dreyer et al. (2013, 60) zu den drei Problemlagen mit besonders hohem Risiko und besonders starkem Handlungsbedarf. Gesetzlich geregelt sind lediglich das Verbot harter Pornografie und brutaler Gewaltdarstellungen, sowie die Zugangskontrolle für weiche Pornografie. Die differenzierten Altersklassifikationssysteme der Spiele- und Filmbranche bieten Eltern und Jugendlichen wichtige zusätzliche Orientierungshilfen. Der Schutz durch die Abgabekontrolle funktioniert jedoch nicht einwandfrei, wie die Ergebnisse der Testkäufe zeigen. Dabei ist zu beachten, dass sich in der Gesellschaft eine „steigende Akzeptanz für sinkende Schutzhöhen in jenen Fällen findet, in denen Kinder und Jugendliche bewusst nach Grenzübertretungen suchen. Da in digitalen Medienumgebungen kaum jemand daran gehindert werden kann, ein bestimmtes Angebot, das er oder sie nutzen will, auch tatsächlich zu bekommen, muss es in erster Linie darum gehen, Kinder und Jugendliche vor *ungewollten Kontakten* mit beeinträchtigenden Angeboten zu schützen“ (Dreyer et al. 2013, IX, eigene Hervorhebung). Der Fokus verschiebt sich somit weg von Zugangssperren hin zur Transparenz. Vor diesem Hintergrund ist eine weit verbreitete Alterskennzeichnung auf Produkten ein Beitrag zum Schutz vor ungeeigneten Inhalten.

Die Sperrmassnahmen und die Altersverifikation bei Erwachsenenunterhaltung im Mehrwertdienstsektor sind inhaltlich auf die Risikodimension Sexualität bezogen. Das Format kann als standardisierter oder individualisierter Anbieterkontakt bezeichnet werden. Die Massnahmen der Selbstregulierung sollen ebenfalls zum Schutz in diesem Problembereich beitragen, wenngleich das Risiko aufgrund der geringeren Eintrittswahrscheinlichkeit durch die geringere Nutzung von Mehrwertdiensten durch Jugendliche tiefer ausfällt.

Die Massnahmen im Bereich von Mehrwertdiensten umfassen neben dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Erwachsenenunterhaltung auch den Schutz vor kommerziellen Risiken. Brancheninitiativen enthalten Regelungen für Tarifgrenzen, Vorgaben zur Preisauszeichnung und die Möglichkeit zur Sperrung von kostenpflichtigen Mehrwertdiensten. Dadurch soll eine Kostenkontrolle ermöglicht werden. Dreyer et al. (2013, 4) fassen die damit verbundenen Risiken als kommerzielle Risiken zusammen, denen Kinder als Marktteilnehmer ausgesetzt sind. Dieser Risikobereich wird von ihnen nicht als prioritäre Problemlage hervorgehoben. Der Grund ist, dass die Risikobewertung hinsichtlich von Beeinträchtigungen der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen erfolgt. Im Fall von Kostenrisiken bei Mehrwertdiensten werden die Folgen jedoch primär als ökonomische Probleme wirksam und nicht als Beeinträchtigung der Persönlichkeitsentwicklung.

Im Internetbereich adressieren die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen mit ihren Massnahmen mehrere Risikobereiche, darunter vor allem unzulässige Inhalte (Notice-and-Take-Down-Verfahren; KOBik-Liste), ungeeignete Inhalte (Jugendschutzfilter) sowie Belästigung und gefährliche Kontakte (Chaträume). Wichtig ist der Hinweis, dass mit diesen Massnahmen auch Kanäle erfasst sind, die

nicht nur professionelle, standardisierte Inhalte und Dienste gegen finanzielle Gegenleistung anbieten. Einige Massnahmen im Internetbereich umfassen potenziell auch nutzergenerierte Inhalte, Inhalte im nicht-monetären Sektor und illegale Angebote. Zugriffssperren auf Basis der KOBik-Liste für Kinderpornografie sind ein Beispiel, wie auch Angebote auf illegalen Märkten bekämpft werden. Die Kontrolle von Chaträumen, wie von der asut-Brancheninitiative vorgesehen, sollte Kinder in ihrer Rolle als Kommunikationsteilnehmer v.a. vor Kontakten mit Pädophilen schützen.

Massnahmen im Bereich des Webhosting (Notice-and-Take-Down-Verfahren) adressieren unzulässige Inhalte. Darunter fallen die harte Pornografie, die weiche Pornografie ohne Zugangskontrolle und brutale Gewalt. Darüber hinaus können auch Verletzungen von Persönlichkeitsrechten zum Gegenstand von Notice-and-Take-Down-Verfahren werden. Dies kann auch Formen von Cyberbullying (Belästigung, Schikane, Einschüchterung durch Andere) einschliessen. Cyberbullying zählt zu den drei Problemlagen mit hohem Risikopotenzial. Die Schweizer Selbstregulierungsinitiativen können hier jedoch nur einen geringen Beitrag leisten. Die Massnahmen im Bereich des Content-Hosting dürften erst wirksam werden, wenn eine rechtlich relevante Schwelle der Persönlichkeitsverletzung überschritten ist. Weniger gravierende Formen von Belästigungen, Schikanen oder Einschüchterungen dürften von Sperrmassnahmen nicht betroffen sein. Und zudem sind die Massnahmen hier auf Hosting-Dienste von Schweizer Anbietern beschränkt. Auf technisch vermittelte Individualkommunikation und auf globale Kommunikationsplattformen wie facebook, die immer wieder als Mittel für Cyberbullying dienen, haben die Massnahmen keinen Einfluss.

Insgesamt zeigt sich, dass die Selbstregulierungsinitiativen in der Schweiz einige der relevanten Problemlagen adressieren, dass aber auch deutliche Lücken bestehen. Inwieweit sich weitere Risikobereiche im Wege der Selbst- oder Ko-Regulierung adressieren lassen, sollte Gegenstand weiterer Forschung sein. Die Beurteilung kann entlang spezifischer Problembereiche anhand einer Analyse der ermöglichenden Kontextfaktoren vorgenommen werden. Diese kann zeigen, ob unter den jeweiligen Branchenbedingungen und Problemlagen eine selbstregulatorische Lösung zustande kommen kann und ob diese angemessen ist. Eine umfassende theoretische Analyse von Kontextfaktoren für die „Regulierung des Internets“ ist jedoch nicht möglich. Die zahlreichen involvierten Branchen sind durch unterschiedliche Kontextbedingungen gekennzeichnet und haben jeweils verschiedene Anbieter- und Angebotsstrukturen. Entsprechend unterscheiden sich Einflussfaktoren für die Etablierung von Selbstregulierung, wie z.B. die Marktfragmentierung, Reputationssensitivität und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen. Auch die Möglichkeit und Angemessenheit einer Selbstregulierung lässt sich nicht pauschal für alle Internetdienste beantworten, sondern hängt von den problemspezifischen Risiken, Interessenskonflikten und verfügbaren Interventionsinstrumenten ab. Dementsprechend sind Kontextfaktoren im Einzelfall für jede regulatorische Herausforderung gesondert zu beurteilen.



## 7 Resümee und Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung zusammengefasst und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weiterführende jugendschutzrelevante Massnahmen gezogen. Die Darstellung setzt dabei bei den identifizierten Schwächen/Defiziten der Selbstregulierungsinitiativen an und erfolgt entlang der Sektoren Film und Computerspiele, Mehrwertdienste und Internet.

### Sektor Film und Computerspiele: Alterskennzeichnung und Abgabekontrolle

Der „movie-guide Code of Conduct“ des Schweizerischen Video-Verbands (SVV) in der Filmbranche und der „SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz“ der Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) in der Computerspielebranche erbringen insgesamt einen wichtigen regulatorischen Mehrwert und adressieren wichtige Risikobereiche. Die Relevanz besteht aufgrund der breiten Nutzung von Filmen und Computerspielen durch Jugendliche und dem hohen Schädigungspotenzial durch ungeeignete Inhalte. Jugendschutz im Film- und Computerspielesektor stellt deshalb ein prioritäres Handlungsfeld für den Jugendschutz dar.

Der hohe regulatorische Mehrwert der Selbstregulierungsinitiativen wird insbesondere durch die Verbesserung der Transparenz generiert, die zum Schutz vor ungewollten Kontakten mit beeinträchtigenden Angeboten beiträgt. Die differenzierten Alterskennzeichnungssysteme gehen deutlich über die rechtlichen Mindestanforderungen hinaus. In beiden Sektoren ist der Wirkungsbereich jedoch auf sogenannte standardisierte Inhalte beschränkt, die im Handel angeboten werden (monetäre Märkte). Unkonventionelle/nicht-monetäre Bezugskanäle (z.B. Tauschbörsen) sind nicht erfasst. Damit bestehen Abdeckungslücken, deren Umfang nicht exakt quantifiziert werden kann. Darüber hinaus findet eine adäquate Sanktionierung von Verstössen gegen Selbstregulierungsvereinbarungen (z.B. fehlende Kennzeichnung) nur im Fall der SIEA statt. Im Rahmen der Studie durchgeführte Kauftests haben gezeigt, dass die Abgabekontrolle in den Geschäften und auf Online-Plattformen, die der Selbstregulierung unterworfen sind, mangelhaft ist. Testkäufe im Rahmen dieser Untersuchung haben gezeigt, dass in 47% der Fälle die Abgabe ungeeigneter Produkte im Handel erfolgte.

Folgende Massnahmen könnten zu einer Verbesserung des Jugendschutzes beitragen:

- Die regelmässigen Kontrollen (Testkäufe) könnten von der SIEA *weiter-* und vom SVV *eingeführt* werden. Erfahrungen zeigen, dass regelmässige Kontrollen und die Kommunikation der Testergebnisse die Einhaltung der Vorgaben verbessern;<sup>177</sup>
- Die Tests könnten von SIEA und SVV gemeinsam durchgeführt und gegebenenfalls von den zuständigen Behörden mitfinanziert und kontrolliert werden;
- Verbände könnten für eine klare Kommunikation der Ergebnisse in den Branchen sorgen, auf eine bessere Umsetzung hinwirken und bei Bedarf die ihnen zur Verfügung stehenden Sanktionsinstrumente auch einsetzen;

---

<sup>177</sup> In den USA werden seit dem Jahr 2000 regelmässig Testkäufe für Kinotickets, Filme, CDs und Spiele im Auftrag der Federal Trade Commission (FTC) durchgeführt. Der Anteil der Fälle, in denen die Abgabe ungeeigneter Produkte verweigert wird, steigt seit 2000 in allen Testbereichen kontinuierlich. Von 20% auf 70% bei Filmen bzw. vom 15% auf 87% bei Spielen (FTC 2013). Dies zeigt, dass die regelmässige Verkaufskontrolle zu deutlichen Verbesserungen führt.

- Sofern regelmässige Testkäufe und damit verbundene Massnahmen keine Wirkung zeigen, könnten Behörden die Möglichkeit für gesetzliche Verpflichtungen zur Alterskennzeichnung und Abgabekontrolle im Film- und Computerspielesektor prüfen;
- Die Grösse und die Vorschriften zur Platzierung des SVV-Labels könnte den Standards anderer bekannter Alterskennzeichnungen (PEGI, FSK) angepasst werden;
- Im Online-Handel könnten Produkte mit einer Altersfreigabe von 18+ nur mit Kreditkartenzahlung oder verpflichtender Ausweiskontrolle abgegeben werden.

### **Telekommunikation, Mehrwertdienste: Zugangskontrolle bei Erwachsenenunterhaltung**

Die Selbstregulierungsinitiativen im Mehrwertdienstsektor erbringen bezüglich des Zugangs zur Erwachsenenunterhaltung einen geringen regulatorischen Mehrwert. Insgesamt dürften die Risiken im Bereich der Erwachsenenunterhaltung bei Mehrwertdiensten für Jugendliche jedoch aufgrund hoher Kosten und zahlreicher günstigerer Quellen (v.a. Internet) gering sein.

Die Anforderungen der Selbstregulierungsinitiativen im Mehrwertdienstsektor gehen in Bezug auf die Zugangskontrolle kaum über die gesetzlichen Vorgaben hinaus und bieten somit auf der Ebene der Normen/Standards keinen regulatorischen Mehrwert. Die Praxis der Altersverifikation bei Diensteanbietern durch Selbstdeklaration bietet kein hohes Schutzniveau. Die rechtlich vorgeschriebene Implementierung von Schutzmassnahmen mittels technischer Sperren auf Netzebene durch Fernmeldediensteanbieter erscheint hingegen als wirkungsvolles Instrument, zumindest im Mobilfunkbereich, dessen Bedeutung zunimmt. Fehlerhaftes Verhalten der Mehrwertdiensteanbieter wird derzeit im Rahmen der Selbstregulierung kaum sanktioniert.

Generell sind Schutzmassnahmen auf den engen Bereich der Mehrwertdienste beschränkt und entfalten ihre Wirkung daher nur in einem kleinen Marktsegment. Zur Abschätzung der Dringlichkeit eines etwaigen Handlungsbedarfs fehlen grundlegende Daten zum Umfang der Nutzung durch Jugendliche.

Folgende Massnahmen könnten zu einer Verbesserung des Jugendschutzes beitragen:

- Die zuständigen Branchenverbände und Behörden könnten das aktuelle Risiko bewerten, das von ungeeigneten Mehrwertdiensten für Jugendliche ausgeht. Bei Bedarf kann über mögliche Massnahmen diskutiert werden.
- Selbstregulierungsinitiativen der Mehrwertdienstleister könnten zu einer Verbesserung des Schutzniveaus beitragen, indem konkrete Vorgaben zur Implementierung wirksamer Zugangskontrollen gemacht werden. Die Verbände können ihren Mitgliedern z.B. konkrete Vorschläge für den Einsatz bestimmter Altersverifikationssysteme machen, die eine hohe Wirksamkeit sicherstellen und gleichzeitig einen ausreichenden Datenschutz gewährleisten.
- Selbstregulierungsinitiativen der Mehrwertdienstleister könnten unmissverständlich klarstellen, dass eine einfache Selbstdeklaration der Nutzer keine geeignete Zugangsbarriere darstellt und den rechtlichen Anforderungen der Zugangskontrolle bei pornografischen Inhalten nicht genügt.

### **Telekommunikation, Mehrwertdienste: Kostenkontrolle**

Die Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich der Kostenkontrolle adressieren einen wichtigen Problembereich mit einem hohen finanziellen Schädigungspotenzial. Mit der Zunahme kommerzieller/kostenpflichtiger Unterhaltungsangebote nimmt die Kontaktwahrscheinlichkeit für Jugendliche und

damit das Gesamtrisiko weiter zu. Die Brancheninitiativen „Ehrenkodex SAVASS“ des Schweizerischen Verbands Mehrwertdienste (SAVASS), „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“ und die „Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste“ des Schweizerischen Verbands der Telekommunikation (asut) sowie der ohne Trägerschaft lancierte „Code of Conduct mobile Mehrwertdienste“ tragen jedoch wenig zur Reduktion dieses Risikos bei und schaffen nur einen geringen regulatorischen Mehrwert zum Jugendschutz.

Die Verhaltenskodizes im Mehrwertdienstsektor enthalten Regelungen zur Kostenkontrolle (z.B. Kostenlimitierung), die jedoch nicht über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen und die keine zusätzlichen Jugendschutzbestimmungen bieten. Damit fehlen die Grundlagen für eine Implementierung entsprechender Massnahmen durch die Branche. Mehrwertdienstleister reagieren, wenn überhaupt, dann ex post mit kulantem/speditiven Lösungen in ausgewählten Problemfällen. Die Fernmeldediensteanbieter implementieren die gesetzlich vorgeschriebenen Sperrmöglichkeiten für Mehrwertdienste auf Netzebene und bieten damit Möglichkeiten zur Kostenkontrolle an. Sanktionen sind quantitativ überschaubar und werden in der Regel nur von Fernmeldediensteanbietern in Fällen von Missbrauch und Betrug ergriffen.

Insgesamt sind die Massnahmen in ihrem Wirkungsbereich stark beschränkt. Grund dafür ist, dass von den Regelungen nur Mehrwertdienste erfasst sind, die von Fernmeldedienstleistern in Rechnung gestellt werden. Damit ist nur ein Bruchteil der vielfältigen kommerziellen Risiken abgedeckt, die für Jugendliche als Marktteilnehmer bestehen. Micropayments, In-App-Käufe, Gewinnspiele, Abofallen, Betrug oder Irreführung ausserhalb des engen Bereiches der Mehrwertdienste sind durch selbstregulatorische Massnahmen im Mehrwertdienstsektor nicht erfasst. Die Möglichkeiten für kollektive Selbstregulierung zur Adressierung der vielfältigen Kostenrisiken sind aufgrund von fehlenden Anreizen, starker Marktfragmentierung und hohen Divergenzen zwischen öffentlichen und privaten Interessen sehr beschränkt.

Folgende Massnahmen könnten zu einer Verbesserung des Jugendschutzes beitragen:

- Staatliche Institutionen könnten eine Risikoabschätzung vornehmen und bei Bedarf Massnahmen treffen.
- Die Bereitstellung von Informationen und Selbstschutzmassnahmen für Konsumenten könnten verstärkt werden, z.B. durch Brancheninitiativen mit informierenden Angeboten.
- Gut sichtbare Beschwerde-/Beratungseinrichtungen sind generell hilfreich. Dahingehend könnten das Mandat und der Tätigkeitsbereich von ombudscom erweitert werden.

## Internet

Mit dem „Code of Conduct Hosting“ (CCH) der Swiss Internet Industry Association (simsa) sowie die „Brancheninitiative asut für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft“ (asut) bestehen in der Schweiz zwei Selbstregulierungsinitiativen im Internet. Ein regulatorischer Mehrwert der Selbstregulierungsinitiativen im Internet ist vorhanden, aber deutlich beschränkt. Generell unterliegen sowohl die staatliche Regulierung als auch die Selbstregulierung im Internet deutlichen Grenzen hinsichtlich Wirkungsbereich und Durchsetzung. Initiativen nationaler Hosting-Provider können zur Regulierung von Inhalten nur einen Bruch-



teil der weltweit agierenden Anbieter und der global verbreiteten Inhalte und Dienstleistungen erreichen. Differenzierte Filtersysteme auf Netzebene mit Zugangsblockaden speziell für minderjährige Nutzer gelten als rechtlich bedenklich und organisatorisch schwierig und werden von den Brancheninitiativen nicht implementiert. Zudem ist die thematische Abdeckung der in der Schweiz bestehenden Selbstregulierungsinitiativen – gemessen an der umfassenden Risikopalette im Internet – begrenzt. Sie bieten keine spezifischen Massnahmen zum Jugendschutz in Risikofeldern wie Datenschutz, exzessive Nutzung, Informationsüberlastung und Risiken aufgrund hoher Kosten. Die Initiativen umfassen zudem einige Massnahmen, deren Auswirkungen auf den Jugendschutz insgesamt gering sein dürften, z.B. die Notice-and-Take-Down-Verfahren im Rahmen des Code of Conduct Hosing (CCH).

Andere Themenbereiche, die von der asut-Brancheninitiative adressiert werden, haben teilweise eine hohe Relevanz für den Jugendmedienschutz. So zum Beispiel der Schutz vor ungeeigneten Inhalten durch Filtersoftware, der Schutz vor Belästigungen und gefährlichen Kontakten durch die Kontrolle von Chaträumen und die generelle Verbesserung von Information und Medienkompetenz. Auch der regulatorische Mehrwert in Bezug auf die Normen/Standards, die gesetzt werden, ist in diesen Fällen hoch. Die Anforderungen der ausgewählten Massnahmen gehen über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus.

Die Wirksamkeit der Massnahmen ist jedoch deutlich beschränkt. Lediglich die Anforderung zur Implementierung der KOBik-Liste bzgl. der Blockade kinderpornografischer Inhalte ist von allen Teilnehmern effektiv implementiert. Andere Massnahmen sind entweder gar nicht implementiert (z.B. Kontrolle von Chaträumen) oder nur von wenigen Teilnehmern der Brancheninitiative realisiert. Grund dafür ist, dass nicht alle Teilnehmer die entsprechenden Dienste anbieten. Andere Vorgaben (z.B. das Angebot von Filtersoftware) entfalten nur eine geringe Wirkung, weil die Nutzung durch die Kunden gering ist. Zudem dürfen die Leistungen von Jugendschutzsoftware generell nicht überschätzt werden, denn ihre Effektivität ist begrenzt. Jugendschutzfilter können andere Massnahmen im Bereich des Jugendmedienschutzes (Selbstregulierung, Förderung der Medienkompetenz) ergänzen, aber nicht ersetzen.

Im Bereich der Kundeninformation werden von den Unternehmen entsprechend den Vorgaben der Brancheninitiative Massnahmen gesetzt, die Beratungsqualität wird jedoch nicht überprüft. Ergebnisse der Elternbefragung zeigen, dass Potenziale für eine gute Jugendschutzberatung an den Verkaufspunkten nicht ausgeschöpft werden. Schliesslich wird auch auf der Ebene der Sanktionierung kein regulatorischer Mehrwert erzielt, weil die Massnahmen generell freiwillig sind (NTD-Verfahren) oder weil eine Sanktionierung von Fehlverhalten nicht vorgesehen ist (asut-Brancheninitiative).

Folgende Massnahmen könnten zur Verbesserung des Jugendschutzes beitragen:

- Die von der asut geplante inhaltliche Weiterentwicklung und die Verbreiterung der Beteiligung an der Brancheninitiative asut könnten aufgrund der vielfältigen Risiken im Internet und der Vielzahl an involvierten Branchen Verbesserungen bringen.
- Mit der Weiterentwicklung der Brancheninitiative könnte eine stärkere organisatorische Verankerung des Themas Jugendmedienschutz in der asut erfolgen und eine stärkere Einbindung von Anspruchsgruppen (Elternvertreter, Konsumentenschutz) in die Initiative einhergehen.
- Von den Unternehmen könnte die Jugendschutzberatung in den Verkaufsstellen verbessert werden. Die Qualität der Beratungsleistung könnte periodisch überprüft werden.

- Der Code of Conduct Hosting könnte, wie geplant, durch die simsa evaluiert werden. Die Evaluierung könnte Fragestellungen inkludieren, die eine Abschätzung der Auswirkungen auf den Jugendmedienschutz erlauben.



## Anhang

### Literaturverzeichnis

- Amherd, Viola (2009): Motion 09.3807. Wirksamer Jugendschutz im Bereich von Gewaltdarstellungen. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20093807](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20093807).
- Amherd, Viola (2006): Postulat 06.3646. Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20063646](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20063646).
- Allemann, Evi (2009): Motion 09.3422. Verbot von Killerspielen. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=-20093422](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=-20093422).
- Archer, Phil (2009): ICRAfail. A Lesson For the Future. Zuletzt abgerufen am 18.09.2013 unter: <http://philarcher.org/icra/ICRAfail.pdf>.
- Asut (2007): Branchenvereinbarung für Telekommunikations-Mehrwertdienste. Version 5 vom 30. September 2007. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative/cat\\_view/1-publikationen/16-brancheninitiative/36-download-branchenvereinbarung](http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative/cat_view/1-publikationen/16-brancheninitiative/36-download-branchenvereinbarung).
- Asut (2008): Brancheninitiative des Schweizerischen Verbandes der Telekommunikation (asut) für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien und zur Förderung der Medienkompetenz in der Gesellschaft. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: <http://www.asut.ch/de/publikationen/brancheninitiative>.
- Asut (2011): Umsetzung der Brancheninitiative, Stand März 2011 (unveröffentlicht).
- Bakom (2013): Fernmeldestatistik 2012. Zuletzt abgerufen am 02.02.2014 unter: <http://www.ufcom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00744/00746/index.html?lang=de>.
- Büchler, Jakob (2007): Motion 07.3509. Rechtssicherheit für Anbieter von Internetdienstleistungen. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20073509](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20073509).
- Bundesrat Schweiz (2009a): Jugend und Gewalt. Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Zuletzt abgerufen am 22.5.2013 unter: <http://www.news-admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15741.pdf>.
- Bundesrat Schweiz (2009b): Evaluation zum Fernmeldemarkt. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats KVF-S vom 13. Januar 2009 (09.3002). Zuletzt abgerufen am 20.05.2014 unter <https://biblio.parlament.ch/e-docs/353011.pdf>.
- Bundesrat Schweiz (2010): Bericht des Bundesrates: „Schutz vor Cyberbullying“ vom 26. Mai 2010. Zuletzt abgerufen am 20.12.2013 unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data-fedpol/informationen/ber-br-d.pdf>.

- Burkhalter, Didier (2008): Motion 08.3100. Nationale Strategie für die Bekämpfung der Internetkriminalität. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083100](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083100).
- Busching, J. (2014): Den Kopierschutz knacken, weil man es kann. Zuletzt aufgerufen am 10.5.2014 unter <http://derstandard.at/1392687998043/Den-Kopierschutz-knacken-weil-man-es-kann>.
- ComCom (2014a): Mobilfunkmarkt Schweiz. Zuletzt abgerufen am 02.02.2014 unter: <http://www.com-com.admin.ch/dokumentation/00439/00467/index.html?lang=de>.
- ComCom (2014b): Breitbandmarkt der Schweiz. Abgerufen unter <http://www.comcom.admin.ch/dokumentation/00439/00565/index.html?lang=de>.
- Deutscher Bundestag (2013): Zwölfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Verbraucherschutz. Drucksache 17/12540 vom 14. 03. 2013. Zuletzt abgerufen am 20.05.2013 unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712540.pdf>.
- Dreyer, S./Hasebrink, U./Lampert, C./Schröder, H-D. (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz (Teilbericht II). Forschungsbericht des Hans-Bredow-Instituts im Auftrag des BSV. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Dorbeck-Jung, B.R./Oude Vrielink, M.J./Gosselt, J.F./Van Hoof, J.J./De Jong, M.D.T. (2010): Contested Hybridization of Regulation: Failure of the Dutch Regulatory System to Protect Minors from Harmful Media. In: Regulation & Governance 4: 154–74.
- EDI/BSV - Eidgenössisches Departement des Innern EDI / Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2009): Übersicht über die geltenden kantonalen Vorschriften betreffend Jugendschutz (Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD). Schlussbericht über die Umsetzung der Motion Hubmann 07.3119.
- EDI/BSV - Eidgenössisches Departement des Innern EDI / Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2010): Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen vom 11.06.2010. Zuletzt abgerufen am 17.06.2013 unter: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19468.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19468.pdf).
- Europäische Kommission (2014): Kommission und Mitgliedstaaten setzen sich für die Anliegen der Nutzer von Smartphone-Apps ein. Pressemitteilung, vom 27.2.2014. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-187\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_de.htm).
- Flückiger-Bäni, Sylvia (2009): Interpellation 09.3394. Killerspiele. Massnahmen des Bundesrates. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/-/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20093394](http://www.parlament.ch/-/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093394).
- FTC - Federal Trade Commission (2013): FTC Undercover Shopper Survey on Entertainment Ratings Enforcement Finds Compliance Highest Among Video Game Sellers and Movie Theaters. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: <http://www.ftc.gov/news-events/press-releases/20-13/03/ftc-undercover-shopper-survey-entertainment-ratings-enforcement>.

- Galladé, Chantal (2007): Postulat 07.3665. Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/-d/suche/-seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20073665](http://www.parlament.ch/-d/suche/-seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20073665).
- Genner, S./Süss, D./Waller, G./Hipeli, E. (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz (Teilbericht I). Forschungsbericht der ZHAW im Auftrag des BSV. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Hans-Bredow-Institut/Europäisches Institut für Medienrecht (2006): Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich (Endbericht). Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Abt. A1 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik. Zuletzt abgerufen am 22.5.2013 unter: [http://ec.europa.eu/avpolicy/-docs/library/studies/coregul/final\\_rep\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/-docs/library/studies/coregul/final_rep_de.pdf).
- Hermida, Martin (2013): EU-Kids-Online: Schweiz – Schweizer Kinder und Jugendliche im Internet: Risikoerfahrungen und Umgang mit Risiken. Zuletzt abgerufen am 10.10.2013 unter: [http://www.eukidsonline.ch/wp-content/uploads/2013/05/EU\\_Kids\\_Online\\_Schweiz.pdf](http://www.eukidsonline.ch/wp-content/uploads/2013/05/EU_Kids_Online_Schweiz.pdf).
- Hochreutener, Norbert (2007): Motion 07.3870. Verbot von elektronischen Killerspielen. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20073870](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20073870).
- Huegli E./Bolliger, C. (2015): Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Just, N./Latzer, M. (2004): Self- and Co-Regulation as Indicators of a Transformed Statehood in the Mediamatics Sector. In: Puntscher Riekman, S. et al. (eds.): The State of Europe. Frankfurt/New York: Campus, 266-286.
- Just, N./Latzer, M. (2004): Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector: European Community (EC) Strategies and Contributions towards a Transformed Statehood. In: Knowledge, Technology, & Policy, 17 (2), 38-62.
- Just, N. /Latzer, M./Saurwein, F. (2007): Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. In: Donges, P. (Hg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln: Herbert von Halem Verlag, 103-126.
- Latzer, M./Just, N./Saurwein, F. (2012): Self- and Co-Regulation: Evidence, Legitimacy and Governance. In: Price, M.E./Verhulst, St. G./Morgan, L. (Eds): Routledge Handbook of Media Law. Abingdon/New York: Routledge, 373-398.
- Latzer, M. (2009): Convergence Revisited: Toward a Modified Pattern of Communications Governance. In: Convergence – The International Journal of Research into New Media Technology, 15 (4), 411-426.
- Latzer, M./Saurwein, F. (2008): Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU. In: Schulz, W. / Held, Th. (Hg.): Mehr Vertrauen in Inhalte. Berlin: Vistas, 93-142.

- Latzer, M. (2007): Regulatory Choice in Communications Governance. In: Communications – The European Journal of Communication Research, 32 (3), 399-405.
- Latzer, M./Price, M.E./Saurwein, F./Verhulst, S.G. (2007): Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulation in Communications Markets. Research report commissioned by Ofcom - UK Office of Communications, Vienna: ITA.
- Latzer, M./Just, N./Saurwein, F./Slominski, P. (2006): Institutional Variety in Communications Regulation Classification scheme and empirical evidence from Austria. In: Telecommunications Policy, 30 (3-4), 152-170.
- Latzer, M./Just, N./Saurwein, F./Slominski, P. (2003): Regulation Remixed: Institutional Change through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. In: Communications and Strategies, 50 (2), 127-157.
- Latzer, M./Just, N./Saurwein, F./Slominiski, P. (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Latzer, M. (Hg.) (2000): Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie: eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft. Wien/Innsbruck: Studienverlag.
- Leuthard, Doris (2003): Postulat 03.3298. Jugendgewalt. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20033298](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20033298).
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs) (Hrsg.) (2012a): JIM 2012. Jugend, Information, (Multi-)Media. Zuletzt abgerufen am 06.11.2013 unter: [http://www.mpfs.-de/fileadmin-/JIM-pdf12/JIM2012\\_End version.pdf](http://www.mpfs.-de/fileadmin-/JIM-pdf12/JIM2012_End version.pdf).
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs) (Hrsg.) (2012b): KIM-Studie 2012. Kinder, Medien, Computer, Internet. Zuletzt abgerufen am 06.11.2013 unter: [http://www.-mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf12/KIM\\_2012.pdf](http://www.-mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf12/KIM_2012.pdf).
- o.A. (2010): Code of Conduct mobile Mehrwertdienste. Version 4 vom 23.6.2010. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: <http://documents.swisscom.com/product/1000174-Internet/Documents/-Landingpage-Mobile-Mehrwertdienste/10000-legal-code-of-conduct-de.pdf>.
- Ofcom (2006): Online protection A survey of consumer, industry and regulatory mechanisms and systems. Zuletzt abgerufen am 22.05.2013 unter: <http://www.ofcom.org.uk/research-technology/onlineprotection / report.pdf>.
- Ombudscom (2012): Jahresbericht 2012 der Schlichtungsstelle Telekommunikation. Zuletzt abgerufen am: 19.11.2013 unter: [http://www.ombudscom.ch/media/file/54.ombudscom-\\_jahresbericht-\\_12\\_de.pdf](http://www.ombudscom.ch/media/file/54.ombudscom-_jahresbericht-_12_de.pdf).
- PCMLP (2004): Self-regulation of digital media converging on the Internet. Zuletzt abgerufen am 17.06.2013 unter: <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/sites/pcmlp.socleg.ox.ac.uk/files-/IAPCODE-final.pdf>.

- Piltz, Carlo (2013): Kodex zur Selbstregulierung für soziale Netzwerke gescheitert. Zuletzt abgerufen am 17.09.2013 unter: <http://www.telemedicus.info/article/2569-Kodex-zur-Selbstregulierung-fuer-soziale-Netzwerke-gescheitert.html>.
- Price, M. E., & Verhulst, S. G. (2000): In search of the self. In C. T. Marsden (Hrsg.), *Regulating the global information society*. London/New York: Routledge, 57–78.
- Puppis, M./Künzler, M./Schade, E./Donges, P./Dörr, B./Ledergerber, A./Vogel, M. (2004): *Selbstregulierung und Selbstorganisation*. Unpublished Research Report for the Federal Office of Communication (OFCOM). Zurich: IPMZ.
- Riklin, Kathy (2009): Motion 09.4222. Rechtliche Verantwortlichkeit von Internet Providern. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20094222](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20094222).
- Saurwein F./Latzer, M. (2010): Regulatory Choice in Communications: The Case of Content-Rating Schemes in the Audiovisual Industry. In: *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54 (3), 463-484.
- Saurwein, F. (2011): Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters. In: *Law & Policy*, 33 (3), 334-366.
- Savary, Géraldine (2011): Motion 11.3314. Pornografie im Internet. Vorbeugend handeln. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20113314](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20113314).
- SAVASS (2009): SAVASS Newsletter Dezember 2009. Zuletzt abgerufen am 19.11.2013 unter: [http://www.savass.ch/files-/downloads/SAVASS\\_Newsletter\\_Dezember\\_2009.pdf](http://www.savass.ch/files-/downloads/SAVASS_Newsletter_Dezember_2009.pdf).
- Schwarzenegger, Christian (2012): Weiche Pornographie im Internet und in der Mobiltelefonie (Art. 197 Ziff. 1 StGB) – Prävention, Jugendschutz durch altersbegrenzten Zugang (adult verification systems) und die Verantwortlichkeit der Provider. In: Schwarzenegger, Christian/Nägeli, Rolf (Hrsg.): *Viertes Zürcher Präventionsforum – Illegale und schädliche Inhalte im Internet und in den neuen Medien - Prävention und Jugendschutz*. Zürich: Schulthess, 33-108.
- Schweizerische Lauterkeitskommission (2008): Grundsätze Lauterkeit in der kommerziellen Kommunikation. Zuletzt abgerufen am 22.05.2013 unter: <http://www.faire-werbung.ch/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Grundsaeetze.pdf>.
- Schulz, W./Dreyer, S./Dankert, K./Puppis, M./Künzler, M./Wassmer, C. (2015): *Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- SIEA (2011): SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz. Zuletzt abgerufen am 22.05.2013 unter: <http://siea.ch/wordpress/wp-content/files/CodeofConduct-Version-August-20113.pdf>.
- SVV (2007): *Movie-guide Code of Conduct (Vereinbarung zur freiwilligen Selbstkontrolle)*. Zuletzt abgerufen am 22.5.2013 unter: [http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC\\_1.1\\_D.pdf](http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC_1.1_D.pdf).
- SVV (2011): *Statuten Schweizerischer Video-Verband Stand 2011*. Zuletzt abgerufen am 22.5.2013 unter: [http://web290.neptun.ibone.ch/downloads/verband/SVV\\_Statuten\\_Juni\\_-2011.pdf](http://web290.neptun.ibone.ch/downloads/verband/SVV_Statuten_Juni_-2011.pdf).



Willemse, I./Waller, G./Süss, D. (2010): JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zürich.

Willemse, I./Waller, G./Süss, D./Genner, S./Huber, A.-L. (2012): JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zürich.

## Liste der geführten Interviews

### **Interview asut: In Albon, Michael**

In Albon, Michael (M.I.A.): Jugendschutz-Beauftragter der asut, Leiter Schulen ans Internet und Jugendmedienschutz-Beauftragter der Swisscom. 02.07.2013.

### **Interview ombudscom: Sidler, Oliver**

Sidler, Oliver (O.S.): Ombudsmann bei der Schlichtungsstelle Telekommunikation. 11.02.2014.

### **Interview SAVASS: Giezendanner, Ulrich**

Giezendanner, Ulrich (U.G.): Nationalrat und Präsident Schweizerischer Verband Mehrwert-dienste (SAVASS). 03.07.2013.

### **Interview SIEA: Züger, Peter**

Züger, Peter (P.Z.): Präsident Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA). 13.06.2013.

### **Interview simsa: Auf der Maur, Rolf**

Auf der Maur, Rolf (R.A.M.): Vizepräsident swiss interactive media and software association (simsa). 27.06.2013.

### **Interview SVV: Woodtli, Franz**

Woodtli, Franz (F.W.): Präsident Schweizerischer Video-Verband (SVV). 12.06.2013.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana  
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>